

# FORTALECER LA PRODUCTIVIDAD Y LA CALIDAD DEL EMPLEO

---

El papel de las disposiciones laborales  
de los tratados de libre comercio y  
los sistemas nacionales de capacitación  
y formación profesional

---

JÜRGEN WELLER  
COMPILADOR



NACIONES UNIDAS



**Documento de proyecto**

# **Fortalecer la productividad y la calidad del empleo**

El papel de las disposiciones laborales de los tratados de libre comercio y  
los sistemas nacionales de capacitación y formación profesional

**Jürgen Weller, compilador**



Este documento ha sido financiado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), y preparado en el marco del programa de cooperación CEPAL/AECID "Políticas e instrumentos para la promoción del crecimiento de América Latina y el Caribe"

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.

## Índice

Prólogo .....	9
<i>Alicia Bárcena</i>	
I. Instituciones laborales y formación profesional: dos aspectos claves para la productividad y la calidad del empleo .....	11
<i>Jürgen Weller</i>	
Introducción .....	11
A. Las cláusulas laborales de los tratados de libre comercio .....	12
B. Los sistemas nacionales de capacitación y formación profesional .....	17
C. El diálogo socio-laboral para fortalecer las instituciones laborales .....	27
Conclusiones .....	35
Bibliografía .....	36
II. Las nuevas reglas internacionales públicas y privadas sobre el trabajo y experiencias de su implementación .....	39
<i>Pablo Lazo</i>	
Introducción .....	39
A. Breve historia sobre el vínculo entre comercio y trabajo .....	40
B. La agenda Bi o Plurilateral .....	45
C. La dimensión socio laboral de la globalización .....	46
D. La experiencia de los países de América Latina y el Caribe en relación a la cláusula social .....	47
E. OIT en el nuevo escenario .....	53
F. Otras normas internacionales a tener en consideración .....	55
G. Legislación extraterritorial de E.E.U.U. ....	59
H. Implicancias para los países de América Latina .....	60
Comentarios y conclusiones finales .....	63
Bibliografía .....	65
III. Previsiones laborales de los tratados de libre comercio: riesgos y oportunidades El Salvador .....	69
<i>Mario D. Velásquez</i>	
Introducción .....	69
A. Las previsiones laborales en el comercio y en las inversiones .....	70
1. En los acuerdos comerciales .....	70

2.	En el financiamiento para el desarrollo .....	74
3.	Responsabilidad social y certificaciones .....	77
B.	Los acuerdos comerciales de El Salvador .....	78
1.	El componente laboral del CAFTA .....	80
2.	El Libro Blanco .....	83
3.	Contenidos laborales del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea .....	83
C.	Los avances y la visión de los actores laborales .....	85
	Principales conclusiones .....	93
	Bibliografía .....	95
	Anexos .....	97
	Anexo 1 Capítulo Dieciséis Laboral – CAFTA .....	98
	Anexo 2 Guía de preguntas para entrevistas a actores laborales .....	105
	Anexo 3 Actores consultados .....	106
IV.	Previsiones laborales de los Tratados de Libre Comercio: el caso peruano .....	107
	<i>Jorge Toyama</i>	
	Introducción .....	107
A.	Marco general: Comercio Internacional y Derecho Laboral .....	108
1.	Tratados de Libre Comercio que contienen disposiciones laborales .....	110
2.	Tratados de Libre Comercio que contienen un capítulo sobre entrada temporal de personas de negocios .....	122
B.	Evolución de la regulación laboral .....	124
1.	Medidas adoptadas antes de la suscripción del tlc con ee.uu: .....	124
2.	Medidas adoptadas luego de la suscripción del TLC con E.E.U.U.: .....	127
C.	Evolución del mercado laboral .....	133
1.	Crecimiento de empleo formal .....	133
2.	Variación del empleo formal urbano según sector económico .....	135
3.	Variación de la demanda de empleo formal según ciudades .....	136
4.	Informalidad .....	136
5.	Tipos de contratación .....	138
6.	Variación de la población económicamente activa .....	139
7.	Salario mínimo .....	139
8.	Incremento de los ingresos .....	140
9.	Evolución de los registros sindicales y trabajadores sindicalizados .....	141
10.	Evolución de las huelgas a nivel nacional .....	143
11.	Evolución de la negociación colectiva .....	143
D.	Propuestas: ¿cuál es la tarea pendiente? .....	145
1.	Ventajas de la inclusión de cláusulas laborales en los TLC .....	145
2.	Desventajas de la inclusión de cláusulas laborales en los TLC .....	147
3.	Posición de los empleadores y trabajadores respecto de la inclusión de cláusulas laborales en los TLC .....	148
4.	Propuestas: ¿Cuáles son las tareas pendientes? .....	149
	Conclusiones .....	156
	Bibliografía .....	158
	Entrevistas .....	159
V.	Aproximaciones al Sistema Nacional de Capacitación y Formación Profesional en El Salvador .....	161
	<i>Ernesto Abdala</i>	
	Advertencia .....	161
	Introducción .....	161
A.	Diagnóstico mercado de trabajo. Datos de población objetivo: Aproximaciones a la función de la formación laboral .....	162

B.	Programas y políticas actuales generales donde se encuadra la capacitación para el empleo.....	175
C.	Entramado institucional. INSAFORP, MINISTERIO Y MEC.....	178
D.	Programas y políticas de capacitación y Educación informal MINED.....	180
1.	La educación formal y la capacitación laboral: la necesidad de un sistema articulado para los grupos vulnerables hacia la equidad social. ....	181
2.	La capacitación laboral del INSAFORP .....	182
E.	La propuesta programática del INSAFORP.....	187
F.	Recomendaciones.....	191
	Bibliografía.....	204
VI.	Hacia un sistema nacional de capacitación en el Perú.....	207
	<i>Henry Espinoza</i>	
	Introducción .....	207
A.	Estructura y tendencias del mercado laboral.....	208
B.	El Sistema Nacional de Capacitación (SNC).....	214
1.	La oferta en el SNC.....	215
2.	La demanda en el SNC .....	221
3.	El mercado de acreditación en el SNC .....	224
C.	Los retornos del Sistema Nacional de Capacitación .....	226
1.	Los datos .....	227
2.	La función de empleo .....	229
3.	La función de empleo formal .....	231
4.	La función de remuneraciones por hora.....	233
D.	Diagnóstico y propuestas de política.....	236
1.	Baja pertinencia .....	238
2.	Poca transparencia sobre la calidad .....	240
3.	Escaso financiamiento .....	243
4.	Exclusión (inequidad) .....	247
	Conclusiones .....	248
	Bibliografía.....	251
VII.	Participación de los actores socio-laborales en los sistemas nacionales de capacitación y formación técnica profesional (SNCFP) en América Latina.....	253
	<i>Christina Lengfelder y Mariana Schkolnik</i>	
	Introducción .....	253
A.	La participación de los actores socio-laborales en las instituciones de los SNCFP .....	254
1.	Institucionalidad y actividades principales.....	255
2.	Financiamiento.....	262
3.	Estudios prospectivos, planificación de actividades, y selección de beneficiarios.....	267
B.	Participación de actores adicionales en los SNCFP .....	271
1.	Los Comités Sectoriales.....	271
2.	Otros mecanismos de interacción entre las instituciones y los actores socio-laborales .....	273
3.	Canales de comunicación para actores no directamente representados en los SNCFP .....	274
C.	Evaluación crítica de la participación de los actores socio-laborales en los SNCFP de América Latina .....	277
1.	Análisis de resultados de la participación en los SNCFP .....	277
2.	Conclusión y propuestas en torno al fortalecimiento de la participación .....	279
	Bibliografía.....	280

**Índice de cuadros**

Cuadro I.1	Evolución de las disposiciones laborales en los acuerdos comerciales de Estados Unidos de 1994 a 2009 .....	15
Cuadro I.2	Disposiciones laborales en los acuerdos comerciales regionales de América Latina y el Caribe.....	16
Cuadro I.3	América Latina y el Caribe: Empresas que consideran el nivel de calificación de la fuerza laboral como obstáculo mayor o muy severo para su desempeño actual, por tamaño de empresa.....	19
Cuadro I.4	Empresas con programas de capacitación para su fuerza laboral estable, según tamaño.....	22
Cuadro I.5	Costa Rica, El Salvador y Perú: Problemas laborales, según tipo .....	23
Cuadro I.6	Costa Rica, El Salvador y Perú: Problemas para conseguir personal adecuado, según requisitos, hace 5 años y en la actualidad.....	23
Cuadro I.7	Grado de descalce con conocimientos esperado, según nivel educativo.....	24
Cuadro I.8	Costa Rica, El Salvador y Perú: Mecanismos de capacitación .....	25
Cuadro I.9	Costa Rica, El Salvador y Perú: Opiniones empresariales sobre el funcionamiento del sistema de relaciones laborales .....	30
Cuadro I.10	Costa Rica, El Salvador y Perú: Áreas prioritarias para mejoras de las relaciones laborales .....	31
Cuadro I.11	América Latina y el Caribe: Representación de “voz”, años noventa .....	31
Cuadro I.12	América Latina: Derechos laborales colectivos de jure y de facto, 2006, índices.....	32
Cuadro III.1	Previsiones laborales en Acuerdos Comerciales de USA .....	71
Cuadro III.2	Previsiones laborales en Acuerdos Comerciales de Canadá .....	72
Cuadro III.3	Previsiones laborales en Acuerdos Comerciales de la Unión Europea .....	73
Cuadro III.4	Previsiones laborales en el desarrollo de estándares de la Corporación financiera Internacional.....	76
Cuadro III.5	Acuerdos Comerciales de El Salvador.....	79
Cuadro III.6	Resumen del capítulo sobre asuntos laborales del CAFTA.....	82
Cuadro IV.1	Perú: TLC vigente, suscrito y en negociación .....	109
Cuadro IV.2	Perú: Distribución de la PEA ocupada según sector formal e informal 2005–2009 .....	138
Cuadro IV.3	Fuerza asalariada por tipo de contrato en Perú Urbano 2005 y 2009 .....	138
Cuadro IV.4	Perú: Distribución de la PEA por ámbito Geográfico según niveles de Empleo, 2005–2009.....	139
Cuadro V.1	No asistencia escolar por grupo de edades y sexo. Población de 4 a 28 años, 2009 .....	165
Cuadro V.2	Población de 6 años y más por años de estudio aprobados, según sexo y grupo de edad .....	166
Cuadro V.3	Evolución de la pobreza e indigencia.....	170
Cuadro V.4	PEA por condición de actividad según rama de actividad .....	173
Cuadro V.5	Componentes estratégicos del Plan Global Anti Crisis.....	177
Cuadro V.6	Estadísticas de participantes de programas de formación para los años 2009-2010, según grupos de metas del INSAFORP .....	185
Cuadro V.7	Población usuaria del programa hábil, según curso de formación recibido, 2008 .....	185
Cuadro V.8	Población usuaria del programa empresa centro 2008 .....	186
Cuadro V.9	Resumen de personas capacitadas 1996-2009 y proyecciones 2010. ....	188
Cuadro V.10	Resumen de las acciones formativas desarrolladas durante el año 2006 .....	189

Cuadro V.11	Actores colaboradores del INSAFORP, 2009 .....	190
Cuadro V.12	Lineamientos generales de diagnóstico y recomendaciones .....	192
Cuadro V.13	Recomendaciones relacionadas con los proveedores de capacitación .....	193
Cuadro VI.1	Perú, Estructura del mercado laboral, 2000–2010 .....	210
Cuadro VI.2	Lima Metropolitana, Estructura de la demanda en el mercado del SNC 2000–2009 .....	216
Cuadro VI.3	Lima, Características de individuos que estudian o han estudiado en el SNC, 2009 .....	223
Cuadro VI.4	Lima Metropolitana, Estadísticas descriptivas (2000–2009) .....	227
Cuadro VI.5	Lima Metropolitana, Retornos del SNC en empleo 2000–2009 .....	230
Cuadro VI.6	Lima Metropolitana, Retornos del SNC en empleo formal, 2000–2009 .....	232
Cuadro VI.7	Lima Metropolitana, Trabajadores dependientes. Retornos del SNC en remuneraciones, 2000–2009 .....	235
Cuadro VI.8	Perú, Matriculas y número de centros de formación (SNC), 2010 .....	240
Cuadro VI.9	Perú, Intervenciones públicas para mejorar los servicios de información del SNC .....	241
Cuadro VI.10	Perú, Modalidades de contratación por formación profesional .....	245
Cuadro VII.1	Participación en las instituciones de los SNCFP en América Latina .....	255
Cuadro VII.2	Participación en los consejos directivos de los SNCPPF .....	262
Cuadro VII.3	Fuentes de financiamiento de los SNCFP en América Latina .....	263
Cuadro VII.4	Presupuesto de los SNCFP en América Latina .....	264

## Índice de gráficos

Gráfico I.1	América Latina y El Caribe: Proporción de empresas que consideran el nivel de calificación de la fuerza laboral como obstáculo para su desempeño y proporción de empresas con actividad de capacitación .....	21
Gráfico IV.1	Crecimiento del Empleo Formal en empresas privadas de 10 a más trabajadores y PBI real y la Demanda Interna .....	134
Gráfico IV.2	Perú urbano: variación del empleo en la empresa de 10 y más trabajadores según sector económico .....	135
Gráfico IV.3	Variación del empleo en empresas de ciudades urbanas del interior, 2010 .....	136
Gráfico IV.4	Lima metropolitana: Evolución de la Tasa de informalidad .....	137
Gráfico IV.5	Evolución del mínimo vital .....	140
Gráfico IV.6	Remuneraciones medias y PBI per cápita .....	140
Gráfico IV.7	Perú: Evolución del Número de registros sindicales en el sector privado a nivel nacional .....	141
Gráfico IV.8	Perú: Evolución del total de trabajadores sindicalizados en el sector privado .....	142
Gráfico IV.9	Trabajadores sindicalizados en el Sector privado por actividad económica, 2010 .....	142
Gráfico IV.10	Perú: huelgas y trabajadores comprendidos en el sector privado .....	143
Gráfico IV.11	Perú: pliegos de reclamos presentados y convenios registrados .....	144
Gráfico V.1	Estructura de edades por sexo, 2009 .....	163
Gráfico V.2	Tasa de crecimiento del PIB, 2000–2009 .....	163
Gráfico V.3	Evolución del PIB y del Ingreso per cápita (1990–2009) .....	164
Gráfico V.4	Población de 10 años y más analfabeta por grandes áreas, 2009 .....	164
Gráfico V.5	Tasa global y específica de participación, 2009 .....	167
Gráfico V.6	PEA por condición de ocupación, 2009 .....	168



Gráfico V.7	Tasa de ocupación urbana por sexo, 2000-2008 .....	168
Gráfico V.8	Evolución del desempleo urbano por sexo y en jóvenes, 2000-2009 .....	169
Gráfico V.9	Evolución del GPS total, en educación y en trabajo .....	169
Gráfico V.10	Proporción de hogares en situación de pobreza, 2009 .....	170
Gráfico V.11	Ocupados por condición de pobreza, 2009 .....	171
Gráfico V.12	Condición de pobreza de los ocupados por condición de empleo, 2009 .....	172
Gráfico V.13	Satisfacción con el trabajo según nivel educativo, 2007 .....	174
Gráfico V.14	Preocupación ante la probabilidad de quedar sin trabajo según nivel educativo, 2009 .....	174
Gráfico V.15	Dinámica del Sistema Nacional de Formación Profesional .....	183
Gráfico VI.1	Perú urbano, Índice mensual del empleo en empresas privadas de diez y más trabajadores (2000–2010) .....	210
Gráfico VI.2	Lima Metropolitana, Promedio de remuneraciones brutas de ejecutivos, empleados y obreros (marzo 2000 – junio 2010) .....	213
Gráfico VI.3	Lima Metropolitana, Ingresos laborales por nivel de educación como proporción del nivel superior universitario (2000–2009) .....	213
Gráfico VI.4	Perú. Estructura de la educación .....	214
Gráfico VI.5	Perú. Transición escuela y trabajo por edades, 2009 .....	226
Gráfico VI.6	Una propuesta de reforma del SNC .....	237
Gráfico VI.7	Perú. Convenios de formación laboral juvenil y prácticas inscritos por año, 2000–2009 .....	246

## Índice de recuadros

Recuadro V.1	La visión del Informe de Desarrollo Humano del Salvador 2007 y 2008 .....	171
Recuadro V.2	Perfil de la CONAMYPE .....	179
Recuadro V.3	Niveles del Sistema Educativo en El Salvador .....	180
Recuadro V.4	El INSAFORP y los proveedores de capacitación. ....	195
Recuadro V.5	Principales referencias al financiamiento en la Política de Formación Profesional .....	197
Recuadro V.6	Algunos aspectos de la educación técnica .....	199
Recuadro V.7	Ventanilla única. Instancia articuladora de la intermediación y formación laboral .....	202

## Prólogo

***Alicia Bárcena***

En los años recientes, los países latinoamericanos —sea de manera individual o como miembros de bloques sub-regionales de países— han suscrito un creciente número de tratados de libre comercio (TLC), con el objetivo de mejorar el acceso a mercados, atraer inversión extranjera directa, y fomentar el crecimiento y la generación de empleo. Es frecuente que estos tratados de índole comercial, se vean acompañados de acuerdos laterales (side agreements), básicamente en los ámbitos laboral y medioambiental, o de capítulos en el mismo tratado cuyas cláusulas comprometen a los países signatarios a cumplir las normas acordadas. La inclusión de estas disposiciones en los TLC implica riesgos y oportunidades.

Desde un cierto punto de vista, estas disposiciones pueden implicar un riesgo de convertirse en una barrera no tarifaria para el acceso a los mercados de los países desarrollados. Puede ser el caso de la obligatoriedad del cumplimiento de ciertas normas ambientales que pueden llegar a ser de un alto costo para un país emergente, como también la obligatoriedad de cumplimiento de ciertas normas laborales en contextos de mercados laborales altamente informales. Así, por ejemplo, en una hipotética situación de conflicto comercial, el incumplimiento de compromisos adquiridos respecto de normas laborales podría llevar al país latinoamericano a ser sentado en el banquillo de los acusados y a las correspondientes medidas punitivas en el ámbito comercial.

Por otro lado, si los países de la región aspiran a desarrollar una estrategia de competitividad basada en productividades crecientes, entonces se requiere relaciones laborales que estimulen un círculo virtuoso entre la productividad laboral y mejoras en la calidad del empleo. En efecto, a nivel internacional, los procesos productivos que generan trabajo decente y son ambientalmente sostenibles contribuyen a una exitosa inserción productiva global.

Asimismo, dos de las instituciones que suelen contribuir a asegurar el cumplimiento de las normas laborales son tradicionalmente débiles en los países de la región: los sindicatos (sobre todo en el sector privado) y las entidades de inspección del trabajo. Estas instituciones deben ser reforzadas para hacerse cargo de la importancia dada por los TLC a las condiciones laborales, y de esta manera se puede esperar que se abran oportunidades para avanzar simultáneamente en tres dimensiones distintas pero relacionadas:

- Las empresas que quieren aprovechar el TLC para aumentar sus ventas externas deben preocuparse por evitar posibles obstáculos a sus negocios, los cuales podrían surgir de un incumplimiento de dichas cláusulas.
- Los trabajadores podrían ver en ellas un instrumento para un mayor cumplimiento de las normas laborales nacionales y, de esta manera, para mejorar sus condiciones de trabajo.
- Los gobiernos, si están comprometidos en una estrategia de mejora continua y sostenible de la competitividad sistémica y productividades crecientes, favorecerían relaciones laborales que gocen de alta legitimidad tanto dentro como fuera del país.

Para hacer que la competitividad se base cada vez más en estrategias de productividades crecientes se requiere de una mirada estratégica que impulsen políticas públicas orientadas a aumentar el contenido en innovación y conocimiento de los procesos productivos. Ello supone la puesta en marcha de mecanismos de aprendizaje continuo que no solo permitan un aprovechamiento pleno de los potenciales de estas tecnologías sino que, al aumentar la productividad laboral, también genere las condiciones para mejoras continuas de las condiciones laborales, tanto salariales como no salariales.

En nuestra región existe una enorme gran brecha en la inserción laboral juvenil, entre aquellos que se gradúan de la educación terciaria y aquellos otros con menores niveles de educación formal. Entre otros factores, ello se relaciona con la debilidad de la educación técnica, por la cual los jóvenes que no acceden a estudios universitarios generalmente tampoco tienen la oportunidad de adquirir conocimientos y habilidades prácticas requeridas y reconocidas mayormente por el mercado. En general, los países de la región todavía están lejos de tener una oferta amplia y de alta calidad para la calificación de todos los jóvenes que no emprenden estudios universitarios. Especial atención habrá que prestar en este contexto a los jóvenes procedentes de grupos sociales vulnerables.

El conjunto de las actividades de formación profesional y de capacitación que califican a la fuerza laboral es el Sistema Nacional de Capacitación y Formación Profesional (SNCFP). Para que cumpla plenamente con su rol debe atender tanto a la demanda de las empresas como a las preferencias y proyectos de las personas. Debe además ser eficiente, con una clara orientación hacia el reforzamiento de la igualdad y la cohesión social. Durante las décadas recientes, en los países latinoamericanos se han hecho esfuerzos para mejorar el funcionamiento de los SNCFP, pero se requiere fortalecerlos para que puedan cumplir de mejor manera las tareas esbozadas.

A solicitud de los Ministerios de Trabajo de El Salvador y Perú, el componente “Políticas de empleo y mercado laboral” (AEC/09/003) del Programa de cooperación entre la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) “Políticas e Instrumentos para la Promoción del Crecimiento en América Latina y el Caribe” se ha dedicado a analizar en profundidad estos dos temas: de una parte el papel de las disposiciones laborales de los tratados de libre comercio y, de otra, los retos para los SNCFP, y a fomentar el diálogo socio-laboral sobre ellos. Los resultados preliminares de los estudios nacionales se han presentado en dos seminarios que tuvieron lugar los días 5 y 17 de mayo de 2011 en Lima y San Salvador, respectivamente.

En este documento se presenta la versión final de estos estudios, así como algunos análisis complementarios que añaden una perspectiva regional. Esperamos que estos trabajos tengan una amplia difusión y que contribuyan, sobre todo en El Salvador y Perú, a fortalecer la institucionalidad laboral por medio de un efectivo diálogo socio-laboral.

# **I. Instituciones laborales y formación profesional: dos aspectos claves para la productividad y la calidad del empleo**

***Jürgen Weller***

## **Introducción**

Una productividad creciente es un elemento central de una estrategia de crecimiento y de desarrollo que pretende mejoras continuas del bienestar material de la población. Estas mejoras se transmiten principalmente por medio del mercado laboral, de manera que la productividad creciente también es un determinante fundamental de la calidad de empleo y sus avances, tanto salariales como no salariales. Para que esta transmisión desde la productividad creciente hacia mejoras de la calidad de empleo sea efectiva se requieren instituciones laborales adecuadas. Finalmente, la relación entre ambos factores no es unilateral, pues es posible establecer círculos virtuosos con los cuales también hay un impacto positivo desde una mejor calidad de empleo a un incremento de la productividad (Weller y Roethlisberger, 2011).

Si bien la institucionalidad laboral juega un papel clave para establecer la transmisión entre incrementos de la productividad y mejoras en la calidad del empleo, en muchos países de la región latinoamericana esta institucionalidad es débil, a causa de factores como la escasez de recursos, la desconfianza entre los actores, una “cultura de incumplimiento” de normas existentes, pero también debido a la heterogeneidad estructural productiva que caracteriza a la región. En este contexto es relevante el surgimiento reciente de mecanismos e iniciativas supranacionales que complementan y fortalecen los ya existentes, sobre todo la Organización Internacional del Trabajo como ente normativa global del mundo laboral. Entre ellos se encuentran las disposiciones laborales de varios tratados de libre comercio (TLC) las cuales surgieron —en la misma línea de la fundación de la OIT en 1919— de la motivación de impedir que la competencia internacional se base en la sobreexplotación de la fuerza laboral. Si bien se ha argumentado que detrás de este planteamiento se esconde una actitud proteccionista de parte de países más desarrollados, la evidencia disponible indica que las disposiciones más bien tienen el potencial de fortalecer la institucionalidad laboral de los países de menor nivel de desarrollo sin imponer normas ajenas a su realidad. De todas maneras, el papel de estas

estipulaciones no está libre de cuestionamientos en los propios países latinoamericanos que cuentan con tratados de libre comercio que contienen estas cláusulas.

Para que la productividad tome una tendencia ascendente se requieren transformaciones tanto a nivel de las empresas específicas como en la economía en su conjunto, como por ejemplo la incorporación continua de conocimientos y tecnologías, así como el desarrollo de la infraestructura física. En este contexto un elemento de suma importancia es la calificación de la fuerza de trabajo, tanto por la creciente importancia del conocimiento y de un amplio y cambiante conjunto de habilidades para la competitividad en los mercados globales, como por su importancia en el desempeño de los trabajadores y la importancia de este para las remuneraciones y los beneficios no salariales. Además, la desigualdad en términos de educación y capacitación es un factor importante para la desigualdad agregada, que es tan marcada en América Latina. Por lo tanto, mejorar los sistemas de educación en términos de cobertura, calidad y homogeneidad es un imperativo para una estrategia de crecimiento y de desarrollo como la mencionada. Adicionalmente, se requieren sistemas de capacitación y formación profesional que preparen a los trabajadores según las necesidades de un mundo productivo en continua transformación y según sus propios proyectos de vida.

En consecuencia, empresas, trabajadores y gobiernos tienen un interés común en general —si bien diferenciado en aspectos específicos— en los aportes efectivos, eficientes y equitativos de los sistemas nacionales de capacitación y formación profesional (SNCFP), lo que es una base fuerte para un diálogo social-laboral orientado a su mejora continua.

En este capítulo se discuten, con base en información a nivel regional y resaltando algunos aspectos relacionados con los países cubiertos por el proyecto, tres aspectos relacionados con estos temas. Primero, se revisa el surgimiento de nuevos mecanismos supranacionales que influyen en la institucionalidad laboral de los países de la región. Segundo, se analiza hasta qué grado los SNCFP cumplen con los retos que enfrentan en el marco de una estrategia de crecimiento y de desarrollo que pretende mejoras continuas del bienestar material de la población. Y tercero, se destaca la relevancia del diálogo socio-laboral para avanzar en la evolución y el fortalecimiento de una institucionalidad que contribuya mejor a dicha estrategia de crecimiento y desarrollo y se revisan algunos aspectos que condicionan el éxito de este diálogo.

## **A. Las cláusulas laborales de los tratados de libre comercio**

Desde la fundación de la Organización Internacional del Trabajo en 1919, la regulación de los mercados laborales nacionales es influida desde el nivel mundial. Durante la fase actual de la globalización ha habido dos movimientos opuestos que influyeron al respecto<sup>1</sup>. Por un lado, la apertura e integración de los mercados empezó a ejercer una presión creciente sobre las normas nacionales, y se habló de una “carrera hacia abajo” como caracterización de un entorno en el cual los países tratarían de fomentar y atraer la inversión por medio de una reducción de los costos y una flexibilización de las relaciones laborales (Kapstein, 1997). Si bien posteriormente se ha argumentado que esta “carrera hacia abajo” no sucedió, por lo menos no de manera generalizada, muchos autores insistieron en que la globalización ha debilitado la institucionalidad laboral en los países por la creciente competencia externa (véase, por ejemplo, Rodrik, 1997).

Por otro lado, se ha enfatizado que las regulaciones no solo implicarían costos sino también beneficios, por ejemplo en términos de la eficiencia del mercado de trabajo, el impacto distributivo positivo, la mayor estabilidad social y política<sup>2</sup>. En esta línea se desarrollaron algunos procesos a nivel global. Primero, la OIT se reposicionó en el contexto de la globalización, con un énfasis en las normas fundamentales de trabajo y pregonando el “trabajo decente” como concepto orientador para las políticas laborales (OIT, 1999).

---

<sup>1</sup> Véase al respecto el número especial de la revista *Studies in Comparative Development*, Vol.45, Number 2.

<sup>2</sup> Véanse, por ejemplo, Brown (2000), Elliott (2004) y Freeman (2006).

En relación con algunas de las normas fundamentales, y generalmente bajo el alero de la OIT, se llevaron a cabo campañas internacionales para enfrentar las peores formas de explotación, por ejemplo en el trabajo infantil y el trabajo forzoso. Para impulsar el “trabajo decente” y ajustar el concepto general a las realidades de países específicos, se están acordando planes nacionales del trabajo decente. Segundo, algunos tratados de libre comercio bilaterales o sub-regionales incluyeron estipulaciones relacionadas con los derechos laborales, lo que en algunos casos ha llevado a ajustes legales, mientras que en otros conformaron un marco para la observación y el debate<sup>3</sup>. Tercero, algunas instituciones de financiamiento para el desarrollo, tanto nacionales como internacionales, han incorporado condicionamientos respecto al cumplimiento de las normas fundamentales del trabajo y/o la legislación laboral nacional en su política de otorgamiento de crédito<sup>4</sup>. Cuarto, más allá de la legislación laboral y su implementación y más bien dirigidas hacia el comportamiento a nivel de las empresas, surgieron iniciativas desde las Naciones Unidas (el Global Compact), la sociedad civil (frecuentemente relacionados con temas del comercio justo) y el mundo empresarial (“Responsabilidad Social Empresarial”) que han reforzado la atención al cumplimiento de los derechos laborales<sup>5</sup>. En este contexto surgieron instrumentos como códigos de conducta y la certificación de procesos y productos que cumplen con ciertas normas específicas. Más recientemente, esta orientación tuvo una expresión muy importante en la norma internacional ISO 26.000, denominada Guía de responsabilidad social. Como todos los mecanismos del “soft law”, su aplicación es voluntaria, pero gana relevancia por su impacto en contratos privados y como instrumento para la defensa de los derechos laborales de parte de los sindicatos<sup>6</sup>.

La introducción de cláusulas laborales en tratados de libre comercio tuvo como punto de partida el interés de evitar que como consecuencia de la integración comercial se pusieran en peligro los derechos laborales adquiridos de los trabajadores los países más avanzados. Se temía una competencia desleal de parte de países con bajos estándares laborales (o el incumplimiento de los estándares existentes) y, como consecuencia, una creciente presión hacia la citada “carrera hacia abajo”. Por otra parte, se detectó en esta posición una actitud proteccionista, con la cual dichos países intentaban evitar la competencia de los países menos avanzados basada en la sus ventajas comparativas, sobre todo los bajos costos laborales (Panagariya, 2006).

De todas maneras, si bien todavía se observa resistencia hacia cláusulas sociales, hay una clara tendencia a su introducción a los tratados de libre comercio (Lazo, 2009). En efecto, en 2009 la OIT constató que de los 186 acuerdos comerciales notificados a la Organización Mundial de Comercio, 37 incluían disposiciones laborales, mientras a mediados de los años noventa estaban casi inexistentes (OIT, 2009).

Si, por el origen de estas cláusulas, está claro el interés de los países más avanzados en las disposiciones laborales, surge la pregunta sobre el impacto en los países en desarrollo. Por el lado de la amenaza que podrían significar para estos últimos surge claramente su posible instrumentalización para el proteccionismo de los países más avanzados. Sin embargo, son básicamente dos conjuntos de normas que representan el contenido sustantivo de las disposiciones laborales:

- Las normas fundamentales de trabajo, que representan el piso mínimo de la protección de los trabajadores y que están reconocidas globalmente. Por lo tanto, es legítimo que no se acepte una competencia basada en un aprovechamiento de una fuerza de trabajo abundante que incumpla estas normas fundamentales.
- La legislación laboral nacional, que representa el resultado de los procesos sociales y políticos específicos de cada país, con lo cual –por lo menos en teoría– representaría adecuadamente el nivel de desarrollo socio-económico y las preferencias de una sociedad

<sup>3</sup> Véanse al respecto OIT (2009), Lazo Grandi (2009), Polaski y Vyborny (2006).

<sup>44</sup> Véase al respecto OIT (2009). Por otra parte, sobre todo durante los años noventa, algunas instituciones financieras internacionales promovieron una mayor desregulación de los mercados laborales.

<sup>5</sup> Véanse al respecto Bensusan (2009) y Burgess (2010).

<sup>6</sup> Véase al respecto el capítulo de Lazo Grandi en este volumen.

dada que se expresan en el proceso político nacional correspondiente. Un aspecto relevante al respecto es el compromiso de no eliminar aspectos de la legislación laboral con fines de atraer inversión (“non-derogation clause”).

Por lo tanto, en general no se trata de imponer, más allá de los estándares fundamentales ya reconocidos globalmente, normas laborales que no surgen del mismo proceso político de los países involucrados. Excepcionalmente, sin embargo, se plantearon requisitos previos a la aprobación de un acuerdo laboral, los cuales implicaron la modificación de normas nacionales. Destacan al respecto los compromisos asumidos en el “Libro Blanco” elaborado por los Viceministros de Comercio y de Trabajo de los países centroamericanos y la República Dominicana en el contexto de la negociación del tratado de libre comercio de estos países con los Estados Unidos. En este documento se delineó una estrategia de fortalecimiento institucional, acompañado por un proceso de monitoreo de los avances el cual se estableció con el apoyo de la OIT<sup>7</sup>. En este contexto, y en buena parte por la presión de congresistas demócratas estadounidenses, Perú introdujo una serie de modificaciones previas y posteriores a la aprobación del tratado entre estos dos países<sup>8</sup>.

De todas maneras, hasta ahora no se han hecho reales los temores que las disposiciones reales sirven a propósitos proteccionistas<sup>9</sup>. Por otra parte, con mecanismos como la non-derogation clause se pone un freno a posibles intentos de iniciar una “carrera hacia abajo” respecto a los estándares laborales<sup>10</sup>.

Cabe señalar al respecto, que mientras originalmente estas disposiciones formaban parte de acuerdos entre países con marcadas diferencias entre su grado de desarrollo, en la actualidad también acuerdos entre economías en desarrollo y emergentes están incorporando este tipo de estipulaciones.

Respecto al cumplimiento de las normas reconocidas, se diferencian mecanismos de promoción y de mecanismo condicionales que se basan en incentivos o sanciones<sup>11</sup>. Entre los aspectos promocionales destacan la asistencia técnica y la generación de capacidades orientadas a que las instituciones de un país específico estén crecientemente en condiciones de garantizar este cumplimiento. En este contexto cabe mencionar el desarrollo de la inspección laboral, la cual recientemente ha sido reforzada en muchos países, con aumentos de los recursos disponibles así como con nuevos enfoques, más orientados a alcanzar el cumplimiento futuro que castigar el incumplimiento pasado<sup>12</sup>. En algunos países, los TLC parecen haber contribuido a este proceso de desarrollo institucional, pues la inspección laboral es el instrumento más importante para fomentar el cumplimiento de las normas.

Más complejos son los mecanismos de sanción. Requieren, primero, herramientas para la verificación del (in)cumplimiento, como son consultas de alto nivel o comités de expertos. Segundo, puede haber un mecanismo de solución de conflictos y finalmente se establecería las características de las sanciones.

Cabe señalar que si bien hay ciertas pautas en común, resumidas en los párrafos previos, también hay diversidad respecto a estipulaciones específicas. Por ejemplo, el Cuadro I.1 muestra que se asumen una creciente compromiso con la aplicación de las normas fundamentales del trabajo, desde

<sup>7</sup> Véase al respecto al capítulo de Velásquez en este volumen.

<sup>8</sup> Véase al respecto al capítulo de Toyama en este volumen.

<sup>9</sup> Según Lazo Grandi (2009: 43) esto puede verse por el hecho de que hasta hace poco en el marco de los mecanismos previstos en los tratados comerciales no ha habido acusaciones por incumplimientos de normas laborales.

<sup>10</sup> Según el Lic. Ernesto Gómez, en su momento asesor de la Ministra de Trabajo y Previsión Social de El Salvador, este contexto permitió rechazar intentos de modificar la legislación salvadoreña sobre la jornada de trabajo que surgieron como condición para comprometer ciertas inversiones extranjeras (comunicación en el seminario “Formación profesional y las estipulaciones laborales de los tratados de libre comercio: retos para el diálogo social en El Salvador”, realizado en San Salvador el 17 de mayo de 2011).

<sup>11</sup> Según OIT (2009), un 46% de los acuerdos con disposiciones laborales tienen una orientación condicional, y un 54% promocional.

<sup>12</sup> Véase, por ejemplo Schrank y Piore (2007), Pires (2008) y Vega Ruiz (2009).

un relativamente poco comprometido “esfuerzo por lograr un alto nivel...” en el TLCAN, a un “esfuerzo para asegurar la aplicación... “en los tratados de inicios de los años 2000 y finalmente a “asegurar el respeto...” hacia fines de esa década.

**CUADRO I. 1**  
**EVOLUCIÓN DE LAS DISPOSICIONES LABORALES EN LOS ACUERDOS COMERCIALES**  
**DE ESTADOS UNIDOS DE 1994 A 2009**

Nombre del acuerdo y fecha de entrada en vigor	Referencia a instrumentos de la OIT	Ámbito de aplicación y contenido de las disposiciones laborales	Mecanismos de aplicación
ACLAN/TLCAN (1994)	No	Esfuerzo por lograr un alto nivel; de protección en las legislaciones laborales en el ámbito de las NFT, así como condiciones laborales mínimas*** y derechos de los migrantes. Cumplimiento de las legislación laboral en estas áreas****	Multas de hasta 20 millones de dólares /0,07% del total del volumen total del comercio (bienes) (solo en el caso de incumplimiento de la legislación laboral nacional en los ámbitos del trabajo infantil, la seguridad y salud en el trabajo y el salario mínimo)
Tratado de Libre Comercio con Jordania (2001)	Declaración de la OIT de 1998	“Esfuerzo para asegurar la aplicación” de las NFT (excepto la no discriminación) y las condiciones laborales mínimas Cumplimiento de la legislación laboral en estas áreas**** Prohibición de fomentar el comercio o la inversión extranjera directa mediante el debilitamiento de la legislación laboral	Sanciones comerciales a través del mecanismo regular de solución de diferencias previsto en el acuerdo
Tratados de Libre Comercio con Chile (2004), Singapur (2004), Australia (2005), Marruecos (2006) Bahrain (2006) Centroamérica y República Dominicana (CAFTA–DR) (2006), Omán (2009).	Declaración de la OIT de 1998, Convenio núm. 182**	“Esfuerzo para asegurar la aplicación” de las NFT (excepto la no discriminación) y de las condiciones laborales mínimas Cumplimiento de la legislación laboral en estas áreas**** Prohibición de fomentar el comercio o la inversión mediante el debilitamiento de la legislación laboral contraviniendo los principios laborales contenidos en el acuerdo	Multas de hasta 15 millones de dólares en caso de no aplicación de la legislación laboral nacional en estas áreas (pagaderas a un fondo especial para los derechos laborales)
Tratados de Libre Comercio con Perú (2009), Colombia*, República de Corea*	Declaración de la OIT de 1998, Convenio núm. 182**	Asegurar el respeto de las NLF, tal como están contempladas en la Declaración de la OIT, y el cumplimiento de las correspondientes legislaciones laborales**** Prohibición de debilitar la legislación nacional de forma que incentive el comercio o las inversiones si ello contraviene las NFT	Sanciones comerciales habituales o evaluación monetaria a través del mecanismo regular de solución de diferencias previsto en el acuerdo

Fuente: OIT (2009), con base en IILS.

Nota: NFT–Normas Fundamentales del Trabajo. \* Acuerdo suscrito, pero todavía no ha entrado en vigor. \*\*Se menciona la promoción del respeto del Convenio núm.182 como una posible prioridad para la cooperación en materia laboral. El Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Australia no hace referencia a este Convenio. \*\*\* A efectos de este cuadro, el término “condiciones laborales mínimas” se refiere a las normas mínimos relacionadas con las horas de trabajo, los salarios mínimos y las seguridad y salud en el trabajo. \*\*\*\*Ellos se aplica en la medida en que “afecte al comercio” o, en el caso del TLCAN, en la medida en que esté “relacionado con el comercio”.

El Cuadro I.2 indica la presencia de disposiciones laborales en los comercios intrarregionales de América Latina y el Caribe. Como se observa, hay –con ciertas diferencias entre los acuerdos– compromisos respecto a ciertas normas laborales, así como mecanismos de seguimiento.



**CUADRO I.2**  
**DISPOSICIONES LABORALES EN LOS ACUERDOS COMERCIALES REGIONALES**  
**DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

Nombre del acuerdo y fecha de entrada en vigor	Instrumentos específicos	Referencia a instrumentos de la ILO	Compromisos con ciertas normas laborales mínimas	Marco de cooperación o seguimiento en materia laboral
Tratado que establece la Comunidad y el Mercado Común del Caribe (CARICOM) (1973)	Texto del Tratado revisado (1997)	No	No	Cooperación técnica dentro del Consejo para el Desarrollo Humano y Social
	Carta de la Sociedad Civil para la Comunidad del Caribe de 1995	No	Sí (incluidos la libertad de asociación, el trabajo infantil, las condiciones laborales y la seguridad y salud en el trabajo)	Examen de avances por el Secretario General
	Declaración de Principios sobre las relaciones laborales de 1998	Convenciones Internacionales del Trabajo	Sí (abarcando numerosas áreas de la legislación laboral, incluidas las NFT)	No
Acuerdo de Cartagena sobre la Comunidad Andina (1988)	Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo (1999, modificado en 2004)	No	Sí (en el ámbito de la salud y seguridad en el trabajo)	Asistencia técnica mediante un Comité de Autoridades en Seguridad y Salud, asistencia en caso de diferencias de interpretación del Instrumento Andino
MERCOSUR (1991)	Declaración de Socio-Laboral (1998)	Declaración de 1998	Sí (abarcando numerosas áreas de la legislación laboral, incluidas las NFT)	Diálogo, cooperación y examen de avances

Fuente: OIT (2009).

Finalmente, cabe subrayar que se espera el desarrollo de círculos virtuosos entre el funcionamiento de los TLC y las disposiciones sociales. Por un lado, dichas cláusulas deben establecer estándares mínimos de calidad del empleo, según la normatividad establecida. Esto vale para el mercado laboral, pero sobre todo para las actividades de exportación. De esta manera, se evita una “carrera hacia abajo” y una competencia basada en una sobreexplotación de los trabajadores. Por otro lado, se espera que la integración comercial incentivada por los TLC estimule la inversión, el crecimiento y la generación de empleo, ampliándose de esta manera los espacios para mejorar la calidad de empleo y para normas laborales más exigentes (Lazo, 2009). A ello contribuiría la importancia creciente que tiene la imagen (desde la imagen de un producto específico hasta la de un país entero) para la competitividad global. El cumplimiento de normas laborales, sociales y ambientales tiende a ser exigido cada vez más de parte de los consumidores. Con este círculo virtuoso se estimularía una competitividad que se basa crecientemente en mayores niveles de productividad y mejor calidad de empleo<sup>13</sup>.

Cabe reconocer que persiste un cuestionamiento respecto a este potencial. Específicamente, en ocasiones se argumenta, que los tratados de libre comercio, el contexto en el cual surgieron las disposiciones laborales, son instrumentos que no benefician el desarrollo de los países de la región, y se niegan a utilizar las opciones ofrecidas por esas disposiciones para no legitimar a los tratados mismos. También se argumenta que los mecanismos estipulados para enfrentar situaciones de incumplimiento de los compromisos son demasiados engorrosos por lo que no representan instrumentos útiles para remendar estas situaciones. Finalmente, respecto a un aspecto más específico

<sup>13</sup> Según un estudio sobre el impacto del Acuerdo de Asociación Económica entre Chile y la Unión Europea en los sectores chilenos que aumentaron sus exportaciones hacia la Unión Europea se mejoró la calidad del empleo, en comparación con otros sectores (Landerretche, Salazar y Sehnbruch, 2011).

se critica la disposición contenida en varios tratados que las posibles multas por incumplimiento las tendría que pagar el fisco (utilizando estos recursos para enfrentar el problema detectado) y no la(s) empresa(s) que causó el problema.

De todas maneras, las experiencias acumuladas hasta ahora indican que las disposiciones laborales tienen el potencial de contribuir al fortalecimiento institucional y enfrentar la “cultura de incumplimiento” reinante en muchos países de la región en mayor o menor grado. Para ello parece clave que se establezcan mecanismo de monitoreo y seguimiento, tal como se estipuló, por lo menos, para un determinado período, en el marco del CAFTA–DR y el “Libro Blanco”. Así se podría contribuir a establecer un círculo virtuoso entre elementos de la productividad y la mejora de la calidad del empleo lo que estaría de interés común para los principales actores socio–laborales. Este interés común facilita la determinación de las medidas requeridas al respecto, y el diálogo social surge como instrumento clave para este fin. Este es así dado que, como lo indica la literatura (Burgess, 2010), si bien los actores externos, como los organismos financieros internacionales, empresas transnacionales y la OIT, influyen en la realidad laboral nacional de los países latinoamericanos, son los procesos sociales, económicos y políticos nacionales que se desenvuelven con un trasfondo histórico específico los que finalmente predominan al respecto.

## **B. Los sistemas nacionales de capacitación y formación profesional**

La estructura productiva y laboral de los países latinoamericanos se caracteriza típicamente por una brecha productiva respecto a los mejores desempeños a nivel global (brecha productiva externa), por una elevada heterogeneidad estructural (brecha productiva interna), por debilidades en términos de cobertura, calidad y acceso equitativo a los sistemas educación, capacitación y formación profesional, y, finalmente, grandes brechas respecto a la inserción laboral y la calidad de empleo para diferentes segmentos de la fuerza laboral. En este contexto, un Sistema Nacional de Capacitación y Formación Profesional (SNCFP) debería jugar un papel clave en cuatro áreas:

- La contribución de una fuerza de trabajo calificada a estrategias de productividad creciente para fortalecer la competitividad de las economías de la región;
- La reducción de brechas de productividad y de bienestar por medio de una transformación de los sectores de baja productividad que lleva a la convergencia productiva, para la cual es indispensable que los estratos de productividad más baja cuenten con una fuerza laboral cada vez más capacitada;
- Una mejora de la calidad de empleo y trayectorias laborales ascendentes;
- La inserción productiva de grupos vulnerables que enfrentan obstáculos especiales para su integración al mercado de laboral.

Sin embargo, en general en América Latina los SNCFP no funcionan con la eficacia, eficiencia y equidad necesarias para poder cumplir satisfactoriamente con estos objetivos, debido principalmente a las siguientes debilidades<sup>14</sup>:

- Los sistemas de capacitación no están insertados en una estrategia de desarrollo a largo plazo centrada en el incremento continuo de la competitividad sistémica.
- La cobertura de los sistemas de capacitación generalmente es limitada, tanto en la formación para el trabajo de quienes ingresan por primera vez al mercado laboral como en la capacitación continua o recapitación de las personas económicamente activas.

---

<sup>14</sup> Véanse Weller (2009b) y Vera (2009) para una visión regional, así como los trabajos de Abdala y Espinoza en este volumen para un análisis de las debilidades de los SNCFP de El Salvador y Perú, respectivamente.

- Las evaluaciones sobre la incidencia de la capacitación en la inserción laboral generan resultados divergentes.
- Es frecuente ver a personas que se emplean en ocupaciones para las que se requiere un nivel más bajo de educación y calificación del que poseen. De esta manera, se ejerce una presión hacia abajo en la oferta laboral.
- A ello podría contribuir el hecho de que, si bien se reconoce la importancia de la orientación por la demanda, en general no es tan fácil saber en qué consistirá exactamente la del futuro, a la cual deben ajustarse los currículos de las instituciones de capacitación. No es habitual que exista una capacidad de análisis prospectivo al respecto.
- A menudo, el aprovechamiento de los incentivos es desigual, ya que son más utilizados por las empresas grandes que por las pequeñas y brindan más beneficios al personal de mayor rango o administrativo que a los trabajadores de producción.
- En muchos casos falta la integración de los SNCFP al conjunto de las políticas del empleo. Específicamente se han detectado debilidades respecto a la coordinación con la intermediación laboral y los esquemas de protección al desempleo, así como con los programas de apoyo al desarrollo productivo.
- También es débil la integración entre los sistemas de educación formal y los SNCFP, lo que dificulta la formación de trabajadores calificados y técnicos no universitarios.

Específicamente respecto a la primera función de los SNCFP, mencionada previamente, la preparación de una fuerza de trabajo calificada que contribuya a estrategias de productividad creciente para fortalecer la competitividad de las economías de la región, hay que constatar que actualmente, la calificación de la fuerza de trabajo, desde la perspectiva de las empresas, no está en los niveles requeridos para cumplir plenamente con ella. Específicamente, un elevado porcentaje de representantes de empresas latinoamericanas considera que la insuficiente calificación de los trabajadores representa un obstáculo serio o muy serio para el desempeño de la empresa, observándose un rango entre 10% en México y 69% en Brasil, con un promedio simple de 31,5% entre 19 países (Cuadro I.3)<sup>15</sup>. Entre los países estudiados en el marco de este contexto, dos se ubican cerca de este promedio (alrededor de 32%, tanto en El Salvador como en el Perú), mientras Costa Rica se ubica entre los países con menor nivel de problemas reportados al respecto (13%).

---

<sup>15</sup> Se trata del porcentaje de empresas entrevistadas que consideran que el nivel de calificación de su fuerza de trabajo representa un obstáculo mayor o muy severo para su desempeño actual.

**CUADRO I.3**  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EMPRESAS QUE CONSIDERAN EL NIVEL**  
**DE CALIFICACIÓN DE LA FUERZA LABORAL COMO OBSTÁCULO MAYOR**  
**O MUY SEVERO PARA SU DESEMPEÑO ACTUAL, POR TAMAÑO DE EMPRESA**  
*(En porcentajes)*

	Pequeña	Mediana	Grande	Total
Argentina	47,2	52,1	47,3	49,0
Bolivia (Estado Plurinacional de)	19,0	38,2	39,0	27,8
Brasil	68,1	70,6	67,1	69,0
Chile	51,1	26,3	42,3	41,8
Colombia	22,8	42,9	20,6	28,9
Costa Rica	16,1	10,5	5,0	13,4
Ecuador	36,7	35,4	33,5	35,9
El Salvador	32,2	31,9	26,7	31,7
Guatemala	27,2	32,5	34,5	29,1
Guyana	31,0	45,5	69,2	40,4
Honduras	19,4	28,1	26,8	23,1
Jamaica	47,1	33,3	41,7	41,6
México	10,4	11,1	7,8	10,4
Nicaragua	22,6	26,3	9,2	22,7
Panamá	12,4	16,2	22,7	14,5
Paraguay	30,7	40,8	48,5	36,1
Perú	37,2	33,7	18,9	32,1
República Dominicana	26,3	33,9	43,8	30,7
Uruguay	20,8	33,1	30,2	24,5
Venezuela (República Bolivariana de)	27,4	26,7	41,3	27,9
América Latina y El Caribe (promedio simple)	30,3	33,5	33,8	31,5

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Enterprise Analysis Unit del Banco Mundial  
[www.enterprisesurveys.org](http://www.enterprisesurveys.org)

Cabe señalar que las diferencias en la proporción de las empresas que reportan problemas de este tipo pueden reflejar las diferencias en la cobertura y la calidad de los sistemas de educación y de capacitación, pero que no necesariamente es así. También puede reflejar diferencias en la estrategia de competitividad de las empresas, ya que estrategias basadas en productividades crecientes requieren una fuerza laboral más calificada que otras, que basan su competitividad, por ejemplo, en el uso masivo de mano de obra barata. Por lo tanto, en el primer caso habría una mayor demanda a los sistemas de educación y capacitación, mientras en el segundo las empresas se contentan con niveles de educación y calificación relativamente básicas. Probablemente, en la realidad, los datos reflejan ambas situaciones, o sea diferencias en las necesidades de las empresas por mano de obra calificada y diferencias en la capacidad de respuesta de los sistemas de educación y capacitación respecto a esta demanda diferenciada.

Estas diferencias también podrían explicar en parte las diferencias respecto a los problemas reportados por empresas de diferente tamaño. En efecto, además de las diferencias entre los países se observan importantes divergencias respecto a la gravedad del problema de una escasa formación de la fuerza laboral entre las empresas de diferente tamaño. Cabe señalar que al respecto no existen pautas comunes entre los países. En efecto, de 20 países latinoamericanos y caribeños, en siete son las empresas grandes que más problemas reportan respecto al nivel de capacitación de la fuerza laboral,

también en siete son las empresas medianas y en seis son las empresas pequeñas. Llama la atención que los tres países estudiados en el contexto de este proyecto muestran una pauta común: Las empresas pequeñas reportan el mayor nivel de problemas con la calificación de la fuerza de trabajo (16% en Costa Rica, 32% en El Salvador, 37% en el Perú), seguidas por las medianas (10%, 32% y 34%, respectivamente) y las grandes (5%, 27% y 19%, respectivamente), con diferencia solo marginales entre las empresas pequeñas y medianas en El Salvador y el Perú. El menor nivel de problemas que enfrentan las empresas grandes puede deberse a dos causas: O su desempeño no se debe principalmente en estrategias de productividad creciente, por lo que la capacitación de la mano de obra no es un componente clave para ellas, o las mayores actividades de capacitación desplegadas por estas empresas<sup>16</sup> tienen resultados positivos, removiendo posibles cuellos de botella en el área de la calificación de su fuerza de trabajo. Por otra parte, resulta claro que en estos tres países las empresas pequeñas y medianas enfrentan importantes problemas de desempeño relacionados con la calificación de la fuerza de trabajo.

Cómo reaccionan las empresas de la región frente esta situación? Las empresas entrevistadas por el Enterprise Analysis Unit del Banco Mundial ([www.enterprisesurveys.org](http://www.enterprisesurveys.org)) reportan una situación que puede caracterizarse como “vaso medio lleno”:

- Por un lado, en el promedio de los 20 países, un porcentaje mayor de empresas (43%, con un rango entre 25% en Guyana, México y Uruguay y 62% en el Ecuador) tiene programas de capacitación para su fuerza de trabajo que la proporción de empresas que registra la calificación como problema para su desempeño (27%). Se puede deducir que este esfuerzo contribuye a que la tasa de empresas con problemas en esta área no está más alta.
- Por otro lado, el hecho de que en el promedio más de la mitad de las empresas no tienen programas de este tipo indica la debilidad del esfuerzo para mejorar esta situación.

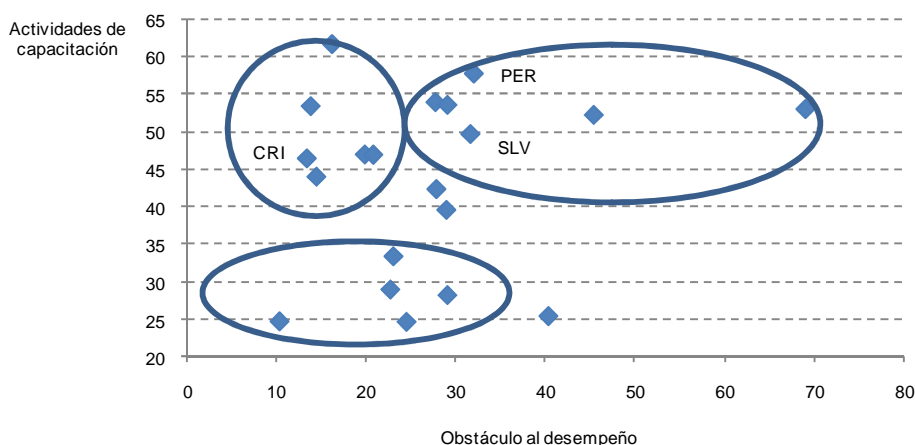
Cabe señalar que los tres países bajo estudio reporten una proporción de empresas que tiene programas de capacitación que se ubica por encima del promedio regional: 46% en Costa Rica, 50% en El Salvador e incluso 58% en el Perú.

Si se comparan las proporciones de las empresas con actividades de capacitación con las de las que reportan la calificación de la fuerza como un obstáculo para su desempeño, no surge ninguna pauta muy definida (véase el gráfico 1).

---

<sup>16</sup> Véase al respecto más adelante.

**GRÁFICO I.1**  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: PROPORCIÓN DE EMPRESAS QUE CONSIDERAN**  
**EL NIVEL DE CALIFICACIÓN DE LA FUERZA LABORAL COMO OBSTÁCULO PARA SU**  
**DESEMPEÑO Y PROPORCIÓN DE EMPRESAS CON ACTIVIDADES DE CAPACITACIÓN**



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Enterprise Analysis Unit del Banco Mundial ([www.enterprisesurveys.org](http://www.enterprisesurveys.org)).

Sin embargo, a grandes rasgos se puede diferenciar tres grupos de países: El primero, arriba a la izquierda del Gráfico I.1, en el cual se encuentra Costa Rica, reúne elevadas actividades de capacitación con incidencia relativamente baja de problemas de calificación. En este caso se puede plantear la hipótesis que las actividades de capacitación son efectivas en el sentido de que contengan el potencial impacto negativo de una fuerza laboral con insuficientes características de calificación. En un segundo grupo, arriba a la derecha, en el cual se encuentran, entre otros, El Salvador y Perú, coinciden niveles relativamente elevados de actividades de capacitación con altos niveles reportados respecto a los problemas ligados con la calificación. En estos casos habría por lo menos dos hipótesis contrastantes: Debido a los problemas de calificación, un significativo porcentaje de empresas está tomando medidas de capacitación, lo que haría esperar para el futuro una reducción del nivel de dichos problemas. Por otra parte, esta coincidencia podría implicar que las empresas tienen problemas en este campo a pesar de sus actividades de capacitación, lo que implicaría una insuficiencia o ineffectividad de los programas de capacitación. Finalmente, un tercer grupo, abajo a la izquierda, combina bajos niveles de problemas para el desempeño con niveles igualmente bajos de actividades de capacitación. En este caso se podría plantear la hipótesis de que muchas empresas no incorporan de mayor manera procesos de innovación y conocimiento, por lo que la demanda por una mayor calificación de la fuerza laboral es limitada.

Lo que sí aparece como una pauta estable e incuestionable es el hecho de que la proporción de empresas grandes que tienen programas de capacitación es muy superior a aquella de las empresas medianas y mucho más aún de las empresas pequeñas<sup>17</sup>. En el promedio simple de los 20 países, un 77% de las empresas grandes tienen este tipo de programas, frente a 52% de las empresas medianas y

<sup>17</sup> Entre los 20 países cubiertos por las encuestas citadas, Colombia es la única excepción. En este caso las pequeñas empresas reportan programas de capacitación en la misma proporción que las grandes, superando ambas ampliamente a las medianas. La correlación positiva entre el tamaño de la empresa y la frecuencia de actividades de capacitación es un fenómeno global, si bien es más marcado en países en desarrollo (ILO 2004: 213s). Según Almeida y Aterido (2010), la causa principal de este menor nivel de actividades de capacitación en empresas pequeñas y medianas serían los menores retornos que estas empresas perciben de la inversión correspondiente.

solo 31% de las empresas pequeñas. Entre los países con la mayor brecha entre empresas grandes y pequeñas destacan Chile, México y Uruguay. Entre los tres países bajo estudio, la brecha de las actividades de capacitación es relativamente elevada en Costa Rica y el Perú, y algo más moderada en El Salvador. (Cuadro I.4)

**CUADRO I.4**  
**EMPRESAS CON PROGRAMAS DE CAPACITACIÓN PARA SU FUERZA LABORAL**  
**ESTABLE, SEGÚN TAMAÑO**  
*(En porcentajes)*

	Pequeña	Mediana	Grande	Total
Argentina	40,0	57,2	70,3	52,2
Bolivia (Estado Plurinacional de)	44,7	66,6	85,0	53,9
Brasil	25,6	61,1	66,2	52,9
Chile	17,6	48,1	88,0	46,9
Colombia	58,8	18,7	58,6	39,5
Costa Rica	30,0	67,4	90,0	46,4
Ecuador	50,2	64,0	93,2	61,6
El Salvador	33,2	63,4	78,5	49,6
Guatemala	24,0	35,3	66,4	28,1
Guyana	19,8	31,5	38,5	25,3
Honduras	24,7	54,6	79,0	33,3
Jamaica	27,3	68,4	81,8	53,5
México	12,9	37,2	57,4	24,6
Nicaragua	24,1	32,1	76,6	28,9
Panamá	34,2	53,7	65,0	43,9
Paraguay	26,4	57,8	88,1	46,9
Perú	31,2	70,1	90,4	57,7
República Dominicana	36,8	69,5	90,6	53,3
Uruguay	16,5	37,4	82,3	24,5
Venezuela (República Bolivariana de)	36,7	55,7	88,7	42,3
América Latina y El Caribe, Promedio Simple	30,7	52,0	76,7	43,3

Fuente: Fuente: Elaboración propia con base en datos del Enterprise Analysis Unit del Banco Mundial ([www.enterprisesurveys.org](http://www.enterprisesurveys.org)).

En algunos países, la concentración de las actividades de capacitación en empresas grandes parece contribuir a que en este estrato la calificación de la fuerza laboral no representa un obstáculo para su desempeño. Sin embargo, no en todos los casos ha sido así, dado que, como hemos visto, en muchos países las empresas grandes sí enfrentan problemas en este sentido. Al respecto hay que tomar en cuenta que un elevado porcentaje de empresas con actividades de capacitación no necesariamente implica un elevado porcentaje de trabajadores capacitados, pues se desconoce el porcentaje de los trabajadores capacitados, pues una empresas que tiene programas de capacitación no necesariamente capacita a todos sus trabajadores.

Concluyendo la información sobre las actividades de capacitación de empresas según tamaño, se puede constatar que la capacitación, tal como funciona actualmente en la región, aparentemente no contribuye a cumplir con la segunda función mencionada al inicio de esta sección, a saber la reducción de brechas de productividad y de bienestar por medio de una transformación de los sectores de baja productividad.

Cabe señalar que los datos citados –incluyendo aquellos para empresas pequeñas– abarcan sólo a empresas formales, y es de suponer que en el caso de pequeñas y microempresas informales, los datos sobre las actividades de capacitación serían significativamente más bajos.

En el marco del proyecto se llevaron a cabo encuestas en Costa Rica, El Salvador y Perú, para conocer —entre otros— las percepciones de medianas y grandes empresas en los sectores de la industria manufacturera y los servicios<sup>18</sup>. En vista de las brechas en la capacitación entre empresas de diferente tamaño y las diferencias en el grado de “modernidad” sectorial<sup>19</sup>, estas empresas representarían lo más avanzado en términos de capacitación de cada país.

Como se indica en el Cuadro I.5, problemas relacionados con la calificación de la mano de obra son los más importantes en el ámbito laboral para entre una cuarta y una tercera parte de las empresas entrevistadas.

**CUADRO I.5**  
**COSTA RICA, EL SALVADOR Y PERÚ: PROBLEMAS LABORALES, SEGÚN TIPO**  
(En porcentajes)

Problemas de...	Costa Rica	El Salvador	Perú
Calificación	35,1	26,0	24,2
Costos laborales	20,0	12,3	24,2
Relaciones laborales	32,1	25,0	19,7
Rigidez	10,1	15,3	24,6
Otros/ ninguno	2,8	21,3	7,1

Fuente: Encuestas de empresas del proyecto; Zepeda y Bolaños (2010), Gamero Requena (2011), Pallavicini, González y Rojas (2011).

Entre una quinta parte (en Perú) y la mitad de las empresas tienen problemas para conseguir la mano de obra con las calificaciones requeridas. En términos absolutos, el problema parece un poco más grave en el caso de los *hard skills* (manejo de equipos y tecnologías, idiomas, etc.) que en los *soft skills* (capacidad de trabajo en equipo y de solución de problemas, aspectos actitudinales y valóricos, etc.) (Cuadro I.6). Es preocupante que según las respuestas, con la excepción de lo *hard skills* en Perú, la problemática parece haberse vuelto más difícil que hace cinco años. Esto vale sobre todo para los *soft skills*, lo que parece indicar una creciente importancia de estas capacidades y la debilidad de reacción de los sistemas de capacitación a estas nuevas demandas

**CUADRO I.6**  
**COSTA RICA, EL SALVADOR Y PERÚ: PROBLEMAS PARA CONSEGUIR PERSONAL ADECUADO, SEGÚN REQUISITOS, HACE 5 AÑOS Y EN LA ACTUALIDAD**  
(En Porcentajes)

	Hard skills		Soft skills	
	Hace 5 años	Actualmente	Hace 5 años	Actualmente
Costa Rica	41	46	32	41
El Salvador	29	33	23	33
Perú	24	23	19	21
Promedio (cambio)	31	34 (+3)	25	32 (+7)

Fuente: Encuestas de empresas del proyecto; Zepeda y Bolaños (2010), Gamero Requena (2011), Pallavicini, González y Rojas (2011).

<sup>18</sup> Véase para los detalles, Zepeda y Bolaños (2010), Gamero Requena (2011) y Pallavicini, González y Rojas (2011).

<sup>19</sup> Con ello se hace referencia a las brechas de productividad media entre los sectores y de la intensidad en capital y tecnología.



Según las encuestas citadas, los problemas entre los hard skills se centran en el manejo de nuevas tecnologías, pero también los hay en otras áreas. Entre los soft skills las empresas se quejan de las debilidades en actitudes y valores, y también se menciona la debilidad en el aprendizaje.

El descalce entre las expectativas sobre los conocimientos y habilidades adquiridos en los diferentes niveles del sistema educativo y las experiencias de las empresas con los egresados de diferente nivel educativo es grave, sobre todo, entre los más calificados, mientras las expectativas se cumplan de mayor grado entre los menos calificados cuyas labores suelen ser más estandarizadas. Esto, obviamente, es preocupante en vista del papel de los más calificados para mejoras en la competitividad de las economías, por medio de la aplicación de nuevas tecnologías, nuevos métodos organizativos, etc.

**CUADRO I.7**  
**GRADO DE DESCALCE CON CONOCIMIENTOS ESPERADO, SEGÚN NIVEL EDUCATIVO**  
(En porcentajes)

Nivel de estudios	El Salvador	Perú
Universitaria	32,8	51,0
Técnica	18,9	37,4
Secundaria	27,8	22,6
Primaria	5,6	3,9
Otra	3,3	...
Todos los niveles	11,7	2,6
No indica	...	8,4

Fuente: Encuestas de empresas del proyecto; Zepeda y Bolaños (2010), Gamero Requena (2011).

Nota: En la encuesta del Perú se permitieron respuestas múltiples.

Entre un tercio (en Perú) y dos tercios (en Costa Rica y El Salvador) de las empresas consideran que no tienen la dotación de personal que requerirán en cinco años. Para ello confluyen las dificultades actuales, los problemas para incorporar nuevas tecnologías y su manejo, así como la incertidumbre respecto a las futuras necesidades<sup>20</sup>.

Cabe señalar que el problema de contratar personal con las competencias requeridas es bastante generalizado. Según una encuesta reciente (Manpower, 2010), a nivel mundial un 31% de las más de 35.000 empresas entrevistadas reportaron dificultades al respecto. Todos los ocho países de la región cubiertos por esta encuesta registraron porcentaje por encima de este promedio global, destacándose Brasil (64%) y Argentina (53%). Con tasas algo más bajas, pero aún así significativas la encuesta citada también presenta información sobre dos de los países del proyecto, Perú (42%) y Costa Rica (36%). Para el caso peruano, las ocupaciones con mayor demanda insatisfecha fueron técnicos, empleados para servicio y apoyo al cliente, y asistentes administrativos y similares. En el caso de Costa Rica también resaltaron los técnicos, seguidos por representantes de venta y operadores de producción.

Para enfrentar las debilidades en la calificación de la mano de obra, las empresas entrevistadas en la encuesta del proyecto adaptan estrategias que incluyen actividades de capacitación y la contratación de mano de obra en el mercado. Las principales áreas de capacitación son los soft skills, computación y otras tecnologías. Las empresas hacen un uso equilibrado entre actividades de capacitación interna y externa (Cuadro I.8).

<sup>20</sup> Es interesante observar que si se dirige la pregunta sobre las necesidades de capacitación durante los próximos cinco años a los trabajadores, las respuestas difieren marcadamente entre trabajadores de diferente edad y – de manera menos marcada – sexo, (ILO 2004: 204).

**CUADRO I.8**  
**COSTA RICA, EL SALVADOR Y PERÚ: MECANISMOS DE CAPACITACIÓN**  
*(En porcentajes)*

	Costa Rica	El Salvador	Perú
Cursos internos	65,9	7,2	65,7
Aprendizaje o estudiante en práctica	11,6	37,3	16,9
Cursos externos	67,4	45,2	58,9
Otros	7,4	10,3	0,3

Fuente: Encuestas de empresas del proyecto; Zepeda y Bolaños (2010), Gamero Requena (2011), Pallavicini, González y Rojas (2011).

Nota: En las encuestas de Costa Rica y Perú se permitieron respuestas múltiples.

Para los trabajadores, la capacitación y/o formación profesional debe continuar desarrollando, ampliando y diversificando conocimiento y habilidades para desempeñarse en una actividad productiva en una manera que genera satisfacción y perspectivas de una trayectoria laboral ascendente. Esto implica que el contenido y el formato de la formación deben tomar en cuenta, no solo las necesidades de las empresas (la orientación a la demanda), sino también las preferencias de los trabajadores, lo que se expresa en la “doble pertinencia” enfatizada en la literatura como condición para la efectividad de programas de capacitación. Sin embargo, en un contexto de creciente rotación laboral, la generación de nuevos conocimientos y habilidades puede haber resistencia de parte de las empresas de (co-) financiar programas de capacitación, por la posibilidad de perder la correspondiente inversión, por lo que las actividades de capacitación permanente tienden a estar sub-óptimas. Además, en este mismo contexto de creciente volatilidad laboral, los esfuerzos de los trabajadores de involucrarse en estrategias de capacitación permanente puede no ser suficiente para desarrollar trayectorias ascendentes, pues los frecuentes cambios de puestos de trabajo y aún más prolongados fases de desempleo tienden a destruir capital humano, tanto específico como general.

Respecto la población vulnerable el reto no consiste tanto en establecer mecanismos de capacitación permanente, sino a apoyar su inserción inicial. Sin embargo, el intento de desarrollar una capacitación efectiva, eficiente y que fomente la equidad para los grupos vulnerables, suele toparse con una serie de obstáculos, por ejemplo<sup>21</sup>:

- Los grupos vulnerables suelen tener bajos niveles de educación y la experiencia muestra que es difícil que la capacitación compense las brechas correspondientes.
- Los grupos vulnerables generalmente no están representados en los procesos de toma de decisiones sobre el contenido y los mecanismos de capacitación. Esta falta de “voz” puede incidir en que los contenidos no son pertinentes para sus necesidades y su vocación y que los instrumentos utilizados no toman en cuenta las circunstancias socio-económicas de los beneficiarios, lo que impactaría negativamente en los resultados de los programas (Baroni, 2009).
- Lo último vale, por ejemplo, para la participación de mujeres —sobre todo si son madres— en programas de capacitación, pues si no se prevén instrumentos para reducir su carga en las tareas de cuidado, muchas mujeres no podrán asistir de manera adecuada en estos programas.
- Los grupos vulnerables suelen tener problemas de empleabilidad que van más allá de la falta de conocimiento y destrezas relacionados con los procesos productivos. Específicamente suelen tener poco capital cultural, lo que obstaculiza su acceso a un

<sup>21</sup> Lo siguiente se basa, principalmente, en Weller (2009a: 49-52).

empleo productivo, aun si tendrían las habilidades técnicas para ejercerlo. Por lo tanto, la capacitación de los grupos vulnerables debe asumir este reto adicional.

- Los grupos vulnerables también suelen estar en desventaja en términos de capital social. Un mecanismo clave para compensar esta desventaja es la información –tanto de los vulnerables respecto a la información relevante sobre una posible inserción laboral como para posibles empleadores sobre sus conocimientos y habilidades. Es un reto especial para la institucionalidad laboral cerrar estas brechas.
- La capacitación de grupos vulnerables suele enfrentar problemas especiales de comunicación, tanto con el reto de desarrollar un lenguaje adecuado como respecto a necesidades específicas de minorías étnicas.
- Por la debilidad de las principales instituciones en la capacitación y formación de los grupos vulnerables, en muchos países organismos no gubernamentales están tratando de satisfacer las necesidades correspondientes. Si bien muchos de estos ONG están trabajando con respuestas ingeniosas a muchos de los retos nombrados previamente, si no están integrados en los sistemas nacionales capacitación y formación profesional existe el riesgo de una elevada dispersión, de una falta de reconocimiento y de una pérdida de aprendizaje cuando una ONG se retira de un país dado.

En consecuencia, los sistemas nacionales de capacitación y formación profesional enfrentan una serie de obstáculos especiales que se deben enfrentar para que se pueda cumplir con potencial de estos instrumentos para promover la inserción laboral de grupos vulnerables. Por lo tanto, no sorprende que los grupos vulnerables, identificados por ejemplo por bajos niveles de educación formal, suelen tener los mayores problemas para acceder a capacitación (ILO 2004: 198–200).

En resumen, para la región en su conjunto, y, con su diferenciación correspondiente, respecto a las cuatro tareas de los SNCFP identificados al inicio de esta sección, se puede constatar que hay grandes debilidades tanto en la capacitación del personal ya empleado, lo que obstaculiza estrategias de competitividad basadas en productividades crecientes y trayectorias laborales ascendentes, como en la contribución al cierre de las brechas de productividad entre diferentes segmentos productivos (convergencia productiva) y la inserción laboral de grupos vulnerables.

Este diagnóstico relativamente sombrío no implica que se niegue los avances alcanzados en el desarrollo de los SNCFP de la región. Específicamente, se introdujeron una serie de modificaciones para subsanar los problemas citados<sup>22</sup>:

- El intento de incrementar la orientación hacia la demanda por medio de una mayor participación de la empresa privada, y en algunos casos de los sindicatos, a la hora de definir cuáles son las necesidades insatisfechas.
- La diversificación de los grupos elegidos como objetivo. Primero, se pasó de un esquema de formación única a uno de capacitación continua del personal estratégico para la competitividad de las empresas. Segundo, se elaboraron programas de capacitación para fomentar la reinserción de los desempleados. Tercero, se amplió la oferta para personas (sobre todo, jóvenes) sin experiencia laboral previa.
- En este contexto, se diseñaron programas especiales para grupos de personas con problemas de empleabilidad específicos (jóvenes y mujeres de bajo nivel educativo) u ocupados en actividades de escasa productividad y bajos ingresos (ocupaciones específicas, trabajadores por cuenta propia, microempresarios). Con cierta frecuencia, estas modalidades de capacitación incorporan componentes dirigidos al fomento de autoestima, el crecimiento personal y la generación de liderazgo para reforzar los componentes más “duros” de la capacitación.

---

<sup>22</sup> Véanse al respecto Vera (2009) y Weller (2009b).

- Específicamente para la formación y capacitación de jóvenes se han desarrollado una gran variedad de modalidades, con diferentes combinaciones de aprendizaje teórico y capacitación práctica (Abdala, 2009; Vera, 2009).
- El aumento de la importancia de la educación terciaria técnica (no universitaria) (García de Fanelli y Jacinto, 2010).
- La diversificación de los encargados de impartir la capacitación, a fin de otorgar mayor protagonismo a las instituciones privadas. En el sector público, se separaron las funciones de instrumentación y regulación, según las distintas instituciones, y se descentralizaron los programas, con lo cual se logró una mayor participación de las entidades locales (provincias, municipios).
- La formulación de nuevos instrumentos para el financiamiento público de la capacitación, sobre todo incentivos fiscales.
- El establecimiento de sistemas regulación, registro y supervisión de entidades ejecutoras de capacitación.
- El establecimiento de mecanismos de control y seguimiento de los resultados.
- La introducción cada vez más generalizada de la certificación de competencias provocada por una mayor variedad en la oferta de capacitación y el reconocimiento del aprendizaje informal (Schkolnik, Araos y Machado, 2005).
- El establecimiento de mecanismos de análisis e información, como por ejemplo, los observatorios del mercado laboral creados en varios países.

Cabe señalar, sin embargo, que en los países típicamente los avances han sido puntuales, centrados en algunos de dichos aspectos, mientras otros quedaron rezagados<sup>23</sup>.

Una estrategia para mejorar el cumplimiento de los cuatro objetivos de parte de los SNCFP es una mayor involucramiento de actores laborales<sup>24</sup>. Sin embargo, cabe señalar al respecto que una fuerte participación de los actores socio-laborales organizados tiende a mejorar el cumplimiento del primero y del tercero de estos objetivos, mientras la debilidad de la “voz” de los grupos de mayor manera interesados en el cumplimiento de los otros objetivos requiere —además de esfuerzos de fortalecer esta “voz”— que el sector público influye en el diseño de los SNCFP para asegurar financiamiento y pertinencia de actividades de capacitación y formación que contribuyan a él.

Finalmente habría que reforzar el diálogo social sobre la capacitación en la negociación colectiva a nivel de empresa o rubro, en el marco de la negociación colectiva<sup>25</sup>. Se trata de un espacio donde se puede, potencialmente, integrar de la mejor manera los intereses de las empresas (p.ej., incrementos en la productividad) y de los trabajadores (mejores ingresos, trayectorias laborales ascendentes).

## **C. El diálogo socio-laboral para fortalecer las instituciones laborales**

En las secciones anteriores se destacó el potencial del diálogo social como un instrumento que puede jugar un papel central para llegar a una institucionalidad laboral considerada legítima por todos los actores socio-laborales involucrados. Una institucionalidad de este tipo es un componente

---

<sup>23</sup> Véase al respecto Vera (2009) para una revisión de los sistemas de formación para el trabajo en países seleccionados de la región.

<sup>24</sup> Véase al respecto al capítulo de Lengfelder y Schkolnik en este volumen.

<sup>25</sup> Topet (2007: 94-138) revisa ejemplos de la negociación colectiva sobre capacitación.

fundamental para el desarrollo de una sociedad y una economía caracterizadas por su competitividad sistémica y un alto grado de cohesión social, elementos claves para la sostenibilidad de cualquier estrategia de desarrollo de largo plazo. Sin embargo, la eficacia del diálogo social como instrumento para generar acuerdos considerados como legítimos a partir de intereses frecuentemente opuestos de los actores depende de muchos factores.

En esta sección se revisan los factores que inciden en la probabilidad de éxito de los intentos de diálogo social. En vista de la importancia de una adecuada representación de los actores sociales y de la debilidad de las organizaciones sindicales en muchos países de la región, se destaca los retos para la representación de los intereses de los trabajadores.

Como lo indican las experiencias regionales, un diálogo social exitoso depende de una serie de factores, entre ellos se puede mencionar<sup>26</sup>:

- El diálogo sólo puede ser genuino e idóneo en contextos políticos democráticos, en los que se reconozca la diversidad de opiniones e intereses en un marco de pluralismo que promueva la práctica del diálogo.
- El diálogo requiere que existan organizaciones sindicales y de empleadores en pleno goce de la libertad sindical en todas sus expresiones, autónomas, representativas y fuertes, con presencia en todos los niveles de actividad, y con capacidad y voluntad para dialogar y cumplir lo convenido. También es necesario que el correspondiente sistema de relaciones de trabajo sea democrático, moderno y desarrollado.
- La eficacia del diálogo y de sus resultados también se vincula estrechamente con la apropiada representación y representatividad de los colectivos sociales que dialogan, la que debe ser medida en forma confiable.
- Junto con la existencia de voluntad política que priorice el diálogo, las partes que dialogan deben tener confianza en el proceso de diálogo y comprometerse a participar en él con lealtad, buena fe, a la vez que dispuestas a encontrar acuerdos.
- Las partes deben poseer capacidad técnica (propia o asistida) para participar en el diálogo y para cumplir y hacer cumplir lo pactado, por lo que deben tener acceso a la formación, información y asesoría especializada.
- La idoneidad y eficacia del diálogo social son mayores en la medida en que las organizaciones de empleadores y de trabajadores que participan en el diálogo consensuen apropiadamente lo atinente a la composición de la agenda, la fijación del nivel, y la identificación de los sujetos llamados a participar en el diálogo.
- No resulta apropiada la determinación exclusiva y excluyente de sólo un nivel para el diálogo social. Por el contrario, ese diálogo será más eficaz si puede tener lugar en diferentes niveles, incluidos el de la empresa y el internacional.
- Las materias objeto del diálogo deben ser determinadas por las partes. Tal acuerdo puede consistir en la adhesión a contenidos temáticos predeterminados al iniciarse el proceso dialogador.
- Una coyuntura económica positiva favorece el diálogo social.
- La eficaz implantación del diálogo se facilita con su institucionalización mediante la existencia de estructuras permanentes que lo promuevan, le den un marco físico, procesal y de apoyo técnico, y favorezcan la apropiada concreción de los posibles resultados del diálogo mediante actividades de seguimiento y asesoramiento que sean necesarias. Sin

---

<sup>26</sup> Esta revisión se basa en Morgado (2010 y Pinto, s.f.).

embargo, la existencia de instancias institucionalizadas no conlleva automáticamente el funcionamiento eficaz de ellas.

En los tres países cubiertos en el proyecto, ha habido en el pasado y hay en la actualidad importantes esfuerzos de diálogo social. Los tres países tienen instancias institucionalizadas de diálogo para fortalecer la generación de acuerdos que servirían, entre otros, como insumos para los procesos legislativos. En varios países existen varias instancias de diálogo, o con áreas de responsabilidad diferenciadas (como el Consejo Nacional de Salarios, el Consejo de Salud Ocupacional y el Consejo Superior de Trabajo en Costa Rica (Solari, 2011)), sea porque surgieron en diferentes contextos históricos, con cierta duplicación temática parcial (como la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza y el Acuerdo Nacional en Perú (Martínez Cué, 2011)).

En El Salvador y Perú, instancias de diálogo social jugaron un papel sumamente importante en procesos de transición desde un contexto autoritario y de alta conflictividad a otro con mayor gobernabilidad democrática. En El Salvador, después de las elecciones de 2009 que después de 20 años de gobierno de parte de un mismo partido llevaron por primera vez el partido de oposición al gobierno, se instaló al Consejo Económico y Social como foro para acordar sobre los principales temas socioeconómicos.

Más allá de la contribución fundamental de instancias de diálogo social como canal de intermediación entre la sociedad civil y el ámbito político, específicamente en el Perú hubo una serie de logros en el ámbito más estrictamente laboral, entre ellos acordar en el marco del Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo (CNTPE) modificaciones a la ley de relaciones colectivas de trabajo, que posteriormente fueron asumidas por el Congreso, con lo cual se logró avanzar significativamente en la adecuación de la legislación laboral a los Convenios Fundamentales de la OIT (Martínez Cué, 2011: 56). Otros logros del CNTPE se refieren a avanzar en consensuar un diagnóstico en áreas como la formación profesional, el empleo, la reforma del sistema de pensiones y la problemática de los trabajadores informales. Además, el CNTPE avanzó a concordar un 85% de los artículos de un proyecto de Ley General del Trabajo, lo cual —si bien no desembocó en un proyecto de ley— reflejó el potencial del diálogo social para acuerdos de gran alcance.

Sin embargo, se han encontrado marcadas debilidades en estas instancias de diálogo social. Por ejemplo, desde la perspectiva del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, Gómez (2010: 142) identifica los siguientes obstáculos para su desarrollo en El Salvador:

- “La existencia de una cultura antisindical, promovida desde la institucionalidad de las anteriores administraciones del trabajo.
- La excesiva atomización del movimiento sindical, que dificulta identificar con claridad a los verdaderos representantes de la clase trabajadora.
- La sistemática violación de los derechos de libertad sindical y contratación colectiva.
- La ausencia de un marco legal que promueva los procesos de diálogo y concertación social.
- La falta de acceso a la información vinculada con la realidad sociolaboral de nuestro país, por parte de las representaciones de empleadores y trabajadores, así como el desconocimiento de las técnicas de negociación.
- La falta de los recursos presupuestarios necesarios para brindar a las instancias tripartitas, el apoyo institucional que necesitan para el desarrollo de sus actividades.”

Por otra parte, Martínez Cué (2011: 62) resume los principales problemas para el funcionamiento efectivo del Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo en el Perú de esta manera: “la no participación en el Consejo de algunas importantes organizaciones de trabajadores y de micro y pequeños empresarios, así como del Ministerio de Economía y Finanzas; el carácter no vinculante de los acuerdos logrados en el Consejo y el hecho de que no exista obligación de

consultarle cuando se formulan proyectos de ley y otras normas laborales; agendas de tema demasiado amplias; falta de autonomía del Consejo respecto del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo; insuficiente articulación del Consejo Nacional con los Consejos Regionales; problemas operativos específicos.”

Cabe señalar que, adicionalmente, hechos particulares han obstaculizado el funcionamiento de las instancias de diálogo. Así, en Costa Rica, el enfrentamiento sobre el tratado de libre comercio entre los Estados Unidos y los países de Centroamérica y República Dominicana incidieron en una paralización del Consejo Superior de Trabajo, mientras en Perú las organizaciones sindicales se retiraron del Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo por lo que vieron como un incumplimiento del gobierno respecto a un compromiso de ajuste de la Remuneración Mínima Vital. Sin embargo, en ambos casos se hicieron esfuerzos para la reactivación de estas instancias de diálogo —en el caso de Costa Rica, después de un cambio de gobierno— y ambas volvieron a funcionar.

Como se indicó en el Cuadro I.5, según la información proporcionada por las empresas entrevistadas en los tres países, las relaciones laborales representan un problema en un porcentaje significativo de ellas, sobre todo en Costa Rica y El Salvador, y en menor grado en Perú. Por lo tanto no sorprende que un porcentaje elevado de los entrevistados consideró que el sistema de relaciones laborales en su país no funciona bien, aunque en Costa Rica y Perú hay una leve mayoría de empresas que vieron estas relaciones de manera más positiva (Cuadro I.9).

**CUADRO I.9**  
**COSTA RICA, EL SALVADOR Y PERÚ: OPINIONES EMPRESARIALES SOBRE**  
**EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE RELACIONES LABORALES**  
*(En porcentajes)*

El sistema...	Costa Rica	El Salvador	Perú
... funciona bien	58,9	36,3	53,4
... no funciona bien	31,4	42,7	46,6
NS/NR	9,7	21,0	...

Fuente: Encuestas de empresas del proyecto; Zepeda y Bolaños (2010), Gamero Requena (2011), Pallavicini, González y Rojas (2011).

En los tres países, la negociación colectiva es el tema de las relaciones laborales que, según los entrevistados, requiere más cambios, lo que de cierta manera sorprende en vista del bajo nivel de negociación existente —salvo que los entrevistados preferirían fortalecerla, lo que parece poco probable en vista de los bajos niveles de sindicalización y la opinión negativa de muchos entrevistados sobre el movimiento sindical<sup>27</sup>.

<sup>27</sup> Véase al respecto, Zepeda y Bolaños (2010), Gamero Requena (2011) y Pallavicini, González y Rojas (2011).

**CUADRO I.10**  
**COSTA RICA, EL SALVADOR Y PERÚ: ÁREAS PRIORITARIAS PARA MEJORAS**  
**DE LAS RELACIONES LABORALES**  
*(En porcentajes)*

	Costa Rica	El Salvador	Perú
Negociación colectiva	42,0	53,3	71,5
Sindicalismo	15,3	17,8	11,1
Otras	18,1	14,8	15,3
NS/NR	24,8	14,1	2,1

Fuente: Encuestas de empresas del proyecto; Zepeda y Bolaños (2010), Gamero Requena (2011), Pallavicini, González y Rojas (2011).

Mientras lo revisado previamente refleja las posiciones y opiniones de los representantes empresariales, la perspectiva desde los trabajadores obviamente podría generar un enfoque muy diferente. Por ejemplo en ILO (2004) se analiza la situación de varios aspectos de la seguridad económica de los trabajadores, entre ellos la seguridad de poder contar con “voz”, o sea, poder expresar sus puntos de vista respecto a las condiciones laborales y tener la representación para hacerla valer. En ese documento se estiman al respecto tanto los procesos o insumos existentes al respecto, como los resultados, reconociendo que esta medición es sumamente difícil a causa de la debilidad de los datos (ILO, 2004: 270). Entre los componentes que conforman el indicador para los procesos o insumos se cuentan la existencia de un consejo laboral tripartito, la posibilidad de que organismos no gubernamentales sean activos en la protección de los intereses de los trabajadores, la cobertura de la negociación colectiva y la proporción de los asalariados en el empleo total, como reflejo de la potencial de ámbito de una representación de “voz”. Los indicadores de resultados son la tasa de sindicalización, un índice de libertades civiles y cambios de ambos indicadores durante los años noventa. Los resultados para los países de América Latina y el Caribe incorporados en el citado estudio se presentan en el Cuadro I.11<sup>28</sup>.

**CUADRO I.11**  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: REPRESENTACIÓN DE “VOZ”, AÑOS NOVENTA**

		Resultados	
		Bajos	Altos
Insumos/ Procesos	Altos	Argentina	
		Costa Rica	
		República Dominicana	
		México	
		Panamá	
		Saint Kitts y Nevis	
	Bajos	Colombia	Barbados
		Ecuador	Brasil
		Honduras	Chile
		Perú	Santa Lucía
		Venezuela (República Bolivariana de)	San Vicente y las Granadinas

Fuente: ILO (2004: 272).

<sup>28</sup> En la fuente, estos resultados se presentan para todos los países cubiertos (ILO, 2004: 272).



Como se observa en el Cuadro I.11 para los años noventa, el estudio de la OIT no identifica ningún país de la región con un indicador elevado tanto en términos de insumo/ proceso como en términos de resultados. Sin embargo, hay un grupo de países con importantes esfuerzos en los procesos, y otro con países con un índice relativamente elevado en términos de resultados. Cabe señalar, que los datos base de dicho estudio reflejan, principalmente, la situación de los años noventa y que durante la década pasada muchos países hicieron esfuerzos para ampliar el acceso de los trabajadores a la representación de su “voz”. De todas maneras, si bien hay una elevada discrepancia entre los países, la región muestra que está lejos de poder contar con relaciones laborales que ofrecen una adecuada representación a los intereses de los trabajadores. Además, en muchos países el movimiento sindical sigue enfrentando prácticas anti-sindicales que en algunos casos llegan hasta el asesinato<sup>29</sup>.

Un proyecto de la Brown University hizo un esfuerzo para tomar en cuenta datos más recientes tanto sobre los derechos laborales colectivos legales como sobre su vigencia de facto<sup>30</sup>. En el Cuadro I.12 se presentan los resultados correspondientes a América Latina.

**CUADRO I.12**  
**AMÉRICA LATINA: DERECHOS LABORALES COLECTIVOS DE JURE**  
**Y DE FACTO, 2006, ÍNDICES**  
*(En porcentajes)*

País	Derechos laborales colectivos de jure	Derechos laborales colectivos de facto
Argentina	92,9	68,6
Bolivia (Estado Plurinacional de)	68,6	54,4
Brasil	80,7	56,8
Chile	81,4	72,9
Colombia	68,6	50,5
Costa Rica	80,0	64,7
Ecuador	70,0	59,4
El Salvador	78,6	55,5
Guatemala	74,3	49,6
Honduras	71,4	49,5
Nicaragua	81,4	58,6
Panamá	71,4	57,7
Paraguay	78,6	56,6
Perú	88,6	62,5
Uruguay	95,7	83,9
Venezuela (República Bolivariana de)	88,6	59,2
América Latina (promedio)	79,3	60,0
Mundo (promedio)	72,5	55,2

Fuente: Burgess, Katrina 2010, Global Pressures, National Policies, and Labor Rights in Latin America, en *Studies in Comparative Development*, Vol.45, Number 2, Summer 2010, Special Issue: Global pressures, National Response, and Labor Rights in Developing Countries, pp.198–224.

<sup>29</sup> Véase, por ejemplo, lo informes anuales de la Confederación Sindical Internacional (por ejemplo, ITUC-CST-IGB, 2010) sobre las violaciones de los derechos sindicales.

<sup>30</sup> Véase el anexo de Stallings (2010). El índice sobre los derechos laborales colectivos de jure se basa en información sobre la libertad sindical, el derecho a la negociación colectiva y el derecho a la huelga. Para el índice de facto se ajustó este valor del índice de jure con información sobre violaciones de los derechos laborales colectivos, el cumplimiento de la ley (rule of law) y el ejercicio de derechos de asociación y organización.

En promedio, la región muestra indicadores sobre los estándares laborales algo por encima del promedio mundial, con una importante rango entre Uruguay (índice 95,7) y Colombia y el Estado Plurinacional de Bolivia (ambos con un índice de 68,6). De los países cubiertos por el proyecto, Costa Rica y Perú registran índices por encima del promedio regional, mientras en valor del índice para El Salvador se ubica levemente por debajo de dicho promedio.

En América Latina la brecha entre los índices de jure y los índices de facto son algo mayor que en el mundo, con brechas, en algunos países, significativos, siendo Chile el único país donde la diferencia entre ambos índices es menor a 10. Respecto al índice que representa los derechos laborales colectivos de facto, Uruguay sigue siendo el país con el índice más alto (83,9), con una gran distancia al siguiente país (Chile, con 72,9). Por otra parte en muchos países (entre ellos El Salvador y Perú, aparte de Argentina, Brasil, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay y la República Bolivariana de Venezuela) la brecha entre ambos índices es mayor que 20. De esta manera, El Salvador se aleja del promedio regional, Perú se mantiene sólo levemente por encima, y de dichos tres países sólo Costa Rica sigue con una posición relativamente alta (posición #4 entre los países de la región). En el índice de facto, Honduras y Guatemala (49,5 y 49,6, respectivamente) muestran los valores más bajos. La gran brecha entre ambos índices refleja elevados niveles de incumplimiento de la legislación sobre los derechos laborales colectivos, lo que dificulta procesos de diálogo social efectivos.

Esto, porque la presencia de organizaciones sindicales representativas es sin dudas una condición importante para un diálogo social efectivo. Sin embargo, durante las décadas pasadas, en América Latina —y no solamente en esta región— la sindicalización se ha debilitado por varias causas (Weller, 2009b; Cardoso y Gindin, 2008):

- La reorganización de la estructura productiva, que aumenta el peso de la pequeña y mediana empresa, dificulta la organización sindical (sobre todo en muchas actividades terciarias) y refuerza el papel de aquellas ocupaciones que no responden a los principios tradicionales de la afiliación sindical (profesionales, técnicos, administrativos y demás);
- Las reformas económicas (apertura, privatización), que debilitaron el poder de negociación sindical al aumentar la presión competitiva en sectores de elevada sindicalización;
- El cambio tecnológico, que tiende a reducir la gravitación de grandes grupos de trabajadores con ocupaciones homogéneas;
- La represión contra el movimiento sindical, sobre todo en períodos de dictaduras militares y durante la crisis económica de los años ochenta;
- Los cambios de la legislación laboral, que limitaron el campo de acción sindical;
- La deslegitimación de ciertos sindicatos por sus estrechos vínculos con partidos políticos y por prácticas poco transparentes;
- La tendencia de los sindicatos a dirigir sus reivindicaciones al Estado y no a los empresarios, actitud que resulta cada vez más obsoleta en el contexto de la nueva modalidad de desarrollo, y
- La reducción o contención del empleo público, donde en algunos casos los niveles de sindicalización eran elevados.

Después de la marcada reducción del grado de sindicalización en la región, en la década pasada hubo un incremento de la organización sindical en varios países. Cambios legales facilitaron, por ejemplo, la negociación colectiva para trabajadores subcontratados en Chile y empleadas domésticas en Uruguay. En varios casos, por ejemplo en Argentina y Brasil, se registró un aumento de la afiliación sindical.

En las encuestas llevadas a cabo en el mercado del proyecto, los representantes empresariales reconocieron el diálogo social (bi- o tripartito) como un importante instrumento para cambios de la

regulación laboral. En efecto, en El Salvador un 39% y en Perú un 42% vieron en él el principal instrumento para tales fines<sup>31</sup>. Cabe señalar, además, que la opción de reformas legales o constitucionales (escogida por un 41% en El Salvador y un 61% en Perú) no excluye el diálogo social como mecanismo previo para llegar a acuerdos previamente al proceso legislativo, por lo que su importancia es aún más importante que la indicada por los porcentajes mencionados.

Por otra parte, los representantes empresariales entrevistados expresaron mayoritariamente una opinión muy negativa sobre el sindicalismo en su país. Por ejemplo, un 50% (en Costa Rica), un 41% (en El Salvador) y un 68% (en el Perú) de los entrevistados consideran que el sindicalismo solo sirve a “los intereses de la cúpula sindical”. Por lo tanto no sorprende que, al preguntarles sobre los temas a negociar con los sindicatos, un elevado porcentaje de los representantes empresariales (por ejemplo, más de 60% en el Perú) no quiso referirse a ningún tema. Entre las empresas es mayor la disposición de negociar a nivel de empresa que en niveles más altos. Por ejemplo, en Costa Rica, un 44% de los entrevistados se mostró dispuesto a una negociación a nivel de empresa, mientras la disposición fue menor a nivel de la rama de actividad (22,1%) o a nivel nacional (22,5%). Esta mayor disposición para la negociación a nivel de la empresa puede reflejar las experiencias de las empresas (minoritarias) con organización sindical, pues sus representantes en general se expresaron de manera favorable sobre su papel, por ejemplo, para una mejor cooperación interna y aumentos de la productividad. Sin embargo, prevalece una actitud anti-sindical como se refleja en los altos porcentajes de representantes empresariales que indican que en el caso de un intento de formar un sindicato en la empresa tratarían de convencer a los trabajadores de desistir de la idea<sup>32</sup>.

En conclusión, de parte de los empresarios entrevistados hay mucha reticencia respecto al sindicalismo como institución, si bien esta no implica un rechazo completo a la negociación colectiva. Esta se preferiría a nivel de la empresa, pero se considera el diálogo social también como un instrumento para reformas más trascendentes. Claramente, en vista de las opiniones prevalecientes entre los representantes empresariales el punto de partida para procesos de diálogo social es muy complejo y requiere una gradual construcción de confianza desde ambos lados<sup>33</sup>. Para contribuir a ello, en muchos países es indispensable una revisión de las orientaciones y prácticas del movimiento sindical (Frías, 2008).

Para cerrar esta sección cabe destacar que los dos temas tratados en este proyecto, las estipulaciones laborales de los tratados de libre comercio y los Sistemas Nacionales de Capacitación y Formación Profesional, se caracterizan por la existencia de ciertos intereses comunes de los actores socio-laborales, lo que facilita su discusión en el marco de instancias de diálogo social. En efecto, estos actores están participando, de mayor o menor grado, en los SNCFP y existe espacio para ampliar esta participación. El monitoreo común del cumplimiento de las disposiciones laborales de los TLC y el fortalecimiento de la institucionalidad laboral es otro campo que ofrece la oportunidad de aprovechar el diálogo socio-laboral para perseguir una estrategia de crecimiento y desarrollo basado en productividades crecientes y la generación de empleo de calidad.

---

<sup>31</sup> Véase Zepeda y Bolaños (2010) y Gamero Requena (2011). En Costa Rica, donde en la encuesta se permitieron respuestas múltiples, un 53% de los entrevistados mencionó el diálogo tripartito y un 60% la negociación laboral como un instrumento adecuado para cambios de este tipo (Pallavicini, González y Rojas, 2011).

<sup>32</sup> Excluyendo las no respuestas, un 41% en Costa Rica, un 50% en El Salvador, y un 39% en el Perú asumieron esta posición.

<sup>33</sup> Si bien en esta fase del proyecto el análisis se centró en las consideraciones de representantes empresariales, también por el lado sindical es frecuente que se observa un escepticismo frente a procesos de diálogo social. Por ejemplo, en una fase previa del proyecto se registró que sectores del sindicalismo panameño que habían participado en estos procesos se sentían defraudados por la manera en que el ejecutivo presentó un proyecto de reforma al poder legislativo, incluyendo tanto componentes acordados en el diálogo social como otros sobre los cuales no había acuerdo (Murgas Torrazza, 2009).

## Conclusiones

Una institucionalidad laboral que goza de alta legitimidad y favorece incrementos de productividad, la generación de empleos de calidad y, de esta manera, la cohesión social debe de representar un componente importante de la estrategia de desarrollo de los países latinoamericanos. En este texto, igual que en el proyecto en su conjunto, se ha argumentado que en muchos países de la región la institucionalidad laboral no cumple con este objetivo. Con significativas diferencias entre los países, se puede constatar que en muchos casos la debilidad de la estructura productiva heterogénea las instituciones públicas y las organizaciones sindicales, así como una “cultura de incumplimiento” (o la debilidad del “imperio de la ley”) representan serios obstáculos al respecto.

Específicamente para aumentar el cumplimiento de las normas laborales, existen una variedad de mecanismos, siendo los más importantes la inspección del trabajo y el sindicalismo<sup>34</sup>. En la región, ambos se habían debilitado muchos durante las últimas décadas, pero últimamente en varios países se han hecho esfuerzos de fortalecer a ambos.

En este contexto, las disposiciones laborales de algunos tratados de libre comercio pueden fortalecer la institucionalidad laboral y el cumplimiento de las normas existentes. A pesar de que en algunos casos el procedimiento puede ser engorroso, con sus mecanismos de monitoreo y sistemas de multas ejercen cierta presión para contrarrestar una posible “carrera hacia abajo”. Pueden reforzar la institucionalidad laboral nacional y, de esta manera, combatir la “cultura del incumplimiento”. Procesos de monitoreo con el involucramiento de la OIT y la participación de otros países (en su función de “peers”) pueden jugar un papel importante al respecto.

Sin embargo, a fines de cuentas son sobre todo los procesos sociales y políticos internos de cada país que determinan los avances en los objetivos de fortalecimiento de la institucionalidad laboral y cumplimiento de las normas existentes. Estos procesos se ven influidos por intereses tanto opuestos como comunes de los principales actores socio-laborales y la capacidad a nivel nacional de establecer mecanismos de toma de decisiones que conlleven resultados considerados ampliamente como legítimos, tanto por sus aspectos procesuales como por los resultados. El diálogo socio-laboral es un instrumento clave al respecto, sin bien su efectividad depende del cumplimiento de un número no menor de condiciones. No las menos importantes de ellas son la vigencia de derechos laborales colectivos y el desarrollo de un sindicalismo en una manera que contribuya a relaciones laborales favorables para una estrategia orientada a incrementos de la productividad y cohesión social por medio de la generación de empleos de calidad. Sin duda, tanto para el Estado y el empresariado como para el mismo movimiento sindical quedan muchas tareas pendientes para que se establezcan relaciones laborales que contribuyan al cumplimiento de los objetivos citados.

Para una estrategia de desarrollo que tiene productividades crecientes y la generación de empleo de calidad como pilares claves, sistemas de capacitación y formación profesional de gran cobertura, calidad y equidad son componentes indispensables. En América Latina, en general los Sistemas Nacionales de Capacitación y Formación Profesional no cumplen suficientemente con las metas que emanan de este papel. Sin embargo, existen importantes avances al respecto, y una creciente participación de los principales actores socio-laborales, con una ampliación de los participantes en este diálogo a grupos hasta ahora poco representados, es un mecanismo que puede fortalecer este desarrollo.

---

<sup>34</sup> Véase la revisión de la situación de la inspección del trabajo, los cambios recientes y los desafíos correspondientes en Vega Ruiz (2009). También iniciativas desde la empresa que, por ejemplo en el marco del concepto de la responsabilidad social empresarial, se comprometen al cumplimiento de las normas existentes y a impulsar mejores prácticas, pueden jugar un papel importante al respecto, sobre todo si establecen mecanismos de control mutuo entre “peers”.

## Bibliografía

- Abdala, Ernesto 2009, La evaluación de los programas de capacitación laboral para jóvenes en Sudamérica, Papeles de Población, Nueva Época Año 15, No.59, enero-marzo, pp.11-82.
- Almeida, Rita K. y Reyes Aterido 2010, The Investment in Job Training: Why Are SMEs Lagging So Much Behind? SP Discussion Paper, No.1004, The World Bank.
- Baroni, Bruno 2009, Políticas para la inserción laboral de mujeres y jóvenes en Guatemala, CEPAL, Documentos de proyectos, Nro. 252.
- Bensusán, Graciela 2009, “Estándares laborales y calidad de los empleos en América Latina”, Perfiles Latinoamericanos, Año 17, número 34, julio-diciembre, pp. 13-49.
- Brown, Drusilla K. 2000: International Trade and Core Labour Standards. A Survey of the Recent Literature, Labour Market and Social Policy – Occasional Papers No.43, OECD.
- Burgess, Katrina 2010, Global Pressures, National Policies, and Labor Rights in Latin America, en Studies in Comparative Development, Vol.45, Number 2, Summer 2010, Special Issue: Global pressures, National Response, and Labor Rights in Developing Countries, pp.198-224.
- Cardoso, Adalberto y Julián Gindin 2008, Relações de trabalho, sindicalismo e coesão social na América Latina, proyecto “Nueva Agenda de Cohesión Social para América latina, iFHC-CIEPLAN, [http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/Publicacao\\_14\\_em\\_06\\_04\\_2008\\_19\\_22\\_56.pdf](http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/Publicacao_14_em_06_04_2008_19_22_56.pdf) (13.9.2008).
- Frías, Patricio 2008, Desafíos del sindicalismo en los inicios del Siglo XXI, Ediciones CLACSO, Santiago de Chile.
- Elliott, Kimberly Ann 2004, Labor Standards, Development, and CAFTA, IIE/ CGD, International Economics Policy Briefs, March, Number PB04-2.
- Freeman, Richard B. 2006, La batalla sobre estándares laborales en la economía global, Integración & Comercio, No.25, Julio-Diciembre 2006, INTAL, pp.11-57.
- Gamero Requena, Julio H. 2011, Encuesta a empresas sobre aspectos de capacitación y relaciones laborales, en Jürgen Weller (comp.), Mercado de trabajo y diálogo social en el Perú, Documento de Proyecto, LC/W.372, CEPAL/ AECID, pp.11-43.
- García de Fanelli, Ana y Claudia Jacinto 2010, Tendencias sobre equidad e inserción e el Mercado de trabajo de los graduados de la educación terciaria no universitaria en América Latina, Tendencias en foco, no.14, junio.
- Gómez, Ernesto 2010, Comentarios sobre las experiencias y perspectivas del diálogo social en El Salvador, en Jürgen Weller (comp.), Mercado de trabajo y diálogo social en El Salvador, Documento de Proyecto, LC/W.356, CEPAL/ AECID, pp.141-144.
- ILO 2004, Economic security for a better world, Geneva.
- ITUC-CSI-IGB 2010, Informe anual sobre las violaciones de los derechos sindicales (<http://survey.ituc-csi.org>).
- Kapstein, Ethan B. 1997: Racing to the Bottom? Regulating International Labor Standards, en: Internationale Politik und Gesellschaft, FES, No.2/97, pp.155-160.
- Landerretche, Oscar, Alexis Salazar y Kirsten Sehnbruch 2011, Impacto comercial y laboral del AAE CL-EU, presentación ppt al taller sobre la calidad del empleo, CEPAL, 26 de julio de 2011, Santiago.
- Lazo Grandi, Pablo 2009, Trade Agreements and their Relation to Labour Standards. The Current Situation, International Centre for Trade and Sustainable Development, Geneva
- Manpower Inc. 2010, 2010 Talent Shortage Survey Results, [http://files.shareholder.com/downloads/MAN/1232298487x0x375392/7a757c36-85af-4cc4-b819-50be86798382/2010\\_global\\_shortage\\_survey\\_results\\_A4\\_lo.pdf](http://files.shareholder.com/downloads/MAN/1232298487x0x375392/7a757c36-85af-4cc4-b819-50be86798382/2010_global_shortage_survey_results_A4_lo.pdf).
- Martínez Cué, Daniel 2011, Diálogo y concertación social en el Perú, en Jürgen Weller (comp.), Mercado de trabajo y diálogo social en el Perú, Documento de Proyecto, LC/W.372, CEPAL/ AECID, pp.45-74.
- Morgado Valenzuela, Emilio 2010, Lineamientos para un diálogo socio-laboral exitoso, presentación al seminario “Bases y perspectivas del diálogo sociolaboral. Los casos de Costa Rica, El

- Salvador y Perú”, 11 y 12 de agosto, Santiago, Proyecto “Políticas de empleo y mercado laboral”, CEPAL–AECID.
- Murgas Torrazza, Rolando 2009, La regulación del mercado de trabajo en Panamá, en Jürgen Weller (comp.), Políticas para el perfeccionamiento de la institucionalidad laboral en Panamá, Documento de Trabajo, LC/W.227, CEPAL/ AECID.
- OIT 2009, Informe sobre el trabajo en el mundo 2009. Crisis mundial del empleo y perspectivas, Ginebra.
- OIT 1999, Trabajo decente, Memoria del Director General a la 87ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Ginebra, Suiza: Organización Internacional del Trabajo.
- Pallavicini, Violeta, Gabriela González y Freddy Rojas 2011, Percepción del sector empresarial sobre la formación profesional, capacitación, y las relaciones laborales en Costa Rica, en Jürgen Weller (comp.), Mercado de trabajo y diálogo social en Costa Rica, Documento de Proyecto, LC/W.384, CEPAL/ AECID, pp.10–38.
- Panagariya, Arvind 2006, El comercio y las normas laborales: la opinión de un economista especializado en comercio, Integración & Comercio, Año 10, No.25, julio–diciembre, pp.283–304.
- Pinto, Elise s.f., Diálogo Socio–Laboral en América Latina y Caribe: experiencias y Lecciones. Análisis comparativo, Proyecto CEPAL–AECID, mimeo.
- Pires, Roberto 2008, Cómo hacer realidad la ley. Métodos y logros de la inspección del trabajo brasileña, Revista Internacional del Trabajo, vol.127, núm. 2–3, pp.223–256.
- Polaski, Sandra y Katherine Vyborny 2006, Cláusulas laborales en los acuerdos comerciales: aspectos normativos y prácticos, Integración & Comercio, Año 10, No.25, julio–diciembre, pp.103–135.
- Rodrik, Dani 1997, Has Globalization Gone Too Far? Washington D.C.: Institute for International Economics.
- Schkolnik, Mariana, Consuelo Araos y Felipe Machado (2005), Certificación de competencias como parte del sistema de protección social: la experiencia de países desarrollados y lineamientos para América Latina, serie Políticas sociales, no. 113, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Schrank, Andrew y Michael Piore 2007, Norms, regulations and labour standards in Central America, Estudios y perspectivas, No.77, CEPAL, México.
- Solari, Ricardo 2011, Análisis de las experiencias del diálogo social, en Jürgen Weller (comp.), Mercado de trabajo y diálogo social en Costa Rica, Documento de Proyecto, LC/W.384, CEPAL/ AECID, pp.39–53.
- Stallings, Barbara 2010, Globalization and Labor in Four Developing Regions: An Institutional Approach, en Studies in Comparative Development, Vol.45, Number 2, Summer 2010, Special Issue: Global pressures, National Response, and Labor Rights in Developing Countries, pp.127–150.
- Studies in Comparative Development, Vol.45, Number 2, Summer 2010, Special Issue: Global pressures, National Response, and Labor Rights in Developing Countries.
- Topet, Pablo Arnaldo 2007, La negociación colectiva y la formación profesional, CINTERFOR, Montevideo.
- Vega Ruiz, María Luz 2009, Labour administration: To ensure good governance through legal compliance in Latin America. The central role of labour inspection, Labour Administration and Inspection Programme, Working Document Number 1, ILO, Geneva.
- Vera, Alejandro 2009, Los jóvenes y la formación para el trabajo en América Latina, Documentos de Trabajo núm. 25, CIPPEC, Buenos Aires.
- Weller, Jürgen 2009a, El fomento de la inserción laboral de grupos vulnerables. Consideraciones a partir de cinco estudios de caso nacionales, Documento de proyecto, LC/W.306, CEPAL.
- Weller, Jürgen 2009b “Avances y retos para el perfeccionamiento de la institucionalidad laboral en América Latina”, en Jürgen Weller (ed.): El nuevo escenario laboral latinoamericano. Regulación, protección y políticas activas en los mercados de trabajo, siglo veintiuno editores, Buenos Aires, pp.11–64.

- Weller, Jürgen y Claudia Roethlisberger 2011, La calidad del empleo en América Latina, serie Macroeconomía del desarrollo, no.110, CEPAL, Santiago.
- Zepeda, Francisco A. y Rilda Marisol Bolaños 2010, Encuestas a empresas, sobre aspectos de capacitación y relación laboral en El Salvador, en Jürgen Weller (comp.), Mercado de trabajo y diálogo social en El Salvador, Documento de Proyecto, LC/W.356, CEPAL/ AECID, pp.65–129.

## II. Las nuevas reglas internacionales públicas y privadas sobre el trabajo y experiencias de su implementación

**Pablo Lazo Grandi<sup>35</sup>**

**"Si vis pacem, cole iustitiam" <sup>36</sup>**

### Introducción

La sucesiva progresión del proceso globalizador, así como de las consecuencias que acarrea en los procesos productivos han provocado en los últimos tiempos una reacción política expresada en el deseo de regular este proceso, lo que se ha expresado en el slogan de "Gobernar la Globalización"<sup>37</sup>.

Esta inquietud surgió en los inicios del Derecho Internacional, pero con el avance global actual, la presión por establecer un entendimiento de reglas mínimas aplicables en los más diferentes campos se ha vuelto muy intensa. Con los Estados Nación cada vez más impotentes frente el proceso globalizador, surgen diversas iniciativas que permitan establecer cánones de observancia general. Desde luego este ejercicio genera tensiones desde que los Estados parten desde diferentes realidades socio económicas, políticas, culturales, o religiosas, pero se advierte un creciente proceso que acompaña el proceso globalizador en el cual han emergido actores sociales también de carácter mundial e instituciones similares. En el tema comercial se observa que tales procesos son lentos, como en el caso de las negociaciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC), lo que motiva a diferentes Estados a utilizar vías bilaterales o regionales para avanzar en el establecimiento de aperturas comerciales reguladas.

---

<sup>35</sup> Abogado, especialista en Derecho Internacional del Trabajo y su vínculo con el Derecho Comercial Internacional. Actual Asesor de la Dirección de Asuntos Económicos Multilaterales, Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile y responsable de los temas laborales en las negociaciones comerciales internacionales desde el 2001. Se ha desempeñado en diversos cargos directivos en el Ministerio del Trabajo y Previsión Social de Chile y como consultor internacional y es autor de diversas publicaciones sobre la materia. Sus opiniones se vierten a título personal y no representan ninguna postura institucional.

<sup>36</sup> Inscrición en los cimientos del edificio original de la OIT en Ginebra: "Si deseas la paz, cultiva la justicia".

<sup>37</sup> Véase trabajo de Luigi Ferrajoli Derecho y Garantías. Páginas 152 y sgts.



En otros casos, los actores privados estiman que no pueden esperar la acción del Estado y establecen reglas contractuales directas. Una variante de estas reglas será analizada en este trabajo y se refiere a los temas de Responsabilidad Social que acompañan los negocios transnacionales a fin de generar un ambiente de certeza a escala global, con sus proveedores, con sus clientes y a lo largo de la cadena de valor. En otros casos algunos órganos internacionales dictan normas de carácter voluntario, normas internacionales de carácter indirecto<sup>38</sup>, también llamadas “*Soft Law*”<sup>39</sup>.

El presente trabajo tiene por objeto resumir los fundamentales instrumentos regulatorios internacionales referidos al trabajo vinculado al comercio internacional que han emergido en los últimos años en el contexto de América Latina y el Caribe y proporcionar algunas experiencias destacadas de implementación de dichos instrumentos.

Dando por sentada la existencia de las normas internacionales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), con sus Declaraciones fundamentales, sus convenios, recomendaciones y protocolos, abordaremos fundamentalmente las experiencias derivadas de los recientes tratados de libre comercio que involucran a países de la región latinoamericana.

Adicionalmente, a nivel global se han producido dos hechos nuevos trascendentes en el ámbito regulatorio internacional de los cuales también trataremos:

El primero ha sido la aprobación en el año 2010 de la norma ISO 26.000, denominada Guía de Responsabilidad Social que establece un concepto universal sobre la materia, sus fundamentos, los principios rectores que la informan, diferentes contenidos y formas de su implementación. Este instrumento es de carácter “voluntario” y un claro ejemplo de “soft law” que será analizado con cierto detalle, especialmente en el ámbito de sus normas laborales, junto con otras experiencias similares de la denominada agenda de la responsabilidad social empresarial.

Otro hecho significativo ha sido la actualización de las Líneas Directrices para las Empresas Multinacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (“las Líneas Directrices”), cuya versión revisada fue aprobada en París el 25 de mayo de 2011. Su actualización incorpora algunos cambios de importancia que se analizarán con mayor detenimiento.

En el texto mencionaremos también algunas otras experiencias o intentos por establecer normativas internacionales, el posicionamiento de los actores sociales frente al proceso general y experiencias específicas de países de América Latina, así como las tendencias que se observan y lecciones extraídas del mismo y, finalmente, algunas conclusiones de cierre.

## A. Breve historia sobre el vínculo entre comercio y trabajo

La historia del vínculo entre el comercio internacional y las normas laborales se discute ya desde 1788 en Francia cuando se escribía sobre la ventaja que obtendría un país en caso de abolir el descanso semanal, al menos hasta que otros países lo imitaran<sup>40</sup>. A fines del Siglo XIX se incluía el tema laboral

---

<sup>38</sup> Nomenclatura utilizada por Oscar Ermida Uriarte, en “Derechos laborales y comercio internacional”, Revista Pistas 9, marzo 2003), para caracterizar las Directrices.

<sup>39</sup> El concepto de Soft Law implica todas las nuevas formas de regulación, atípicas, simplemente programáticas, generalmente no vinculantes o con formas de vinculación segmentada que han emergido especialmente en el ámbito internacional, como modalidades de generación progresiva de normas que luego se han transformado en fuentes formales de Derecho, específicamente en tratados internacionales. Se observa así muchas veces que algunas Declaraciones sobre determinados temas sin ningún carácter vinculante, pasan posteriormente a transformarse en instrumentos formales del Derecho Internacional. Sin embargo, por la presión social, muchos de estos instrumentos están en permanente cuestionamiento social y político, especialmente en el campo social.

<sup>40</sup> Doumbia-Henry, C y Gravel E. Acuerdos de libre comercio y derechos laborales. Evolución reciente. 2002. OIT Rev. Internacional del Trabajo, Vol. 125 (2006) núm. 3.

cuando se negociaban tratados comerciales, especialmente para la protección de los trabajadores migrantes<sup>41</sup>.

Los redactores de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), consagraron en 1919, en el Preámbulo: “Si cualquier nación no adoptare un régimen de trabajo realmente humano, esta omisión constituiría un obstáculo a los esfuerzos de otras naciones que desean mejorar la suerte de los trabajadores de sus propios países”<sup>42</sup>.

Cuando se pretendió establecer la Organización Internacional de Comercio (OIC), hacia 1946, el proyecto de Carta de La Habana que le daba nacimiento incluía expresamente acuerdos en materia de empleo y actividad económica, entre otras materias<sup>43</sup>. Aunque dicho acuerdo finalmente no prosperó como tal, al momento de aprobarla los miembros presentes concordaban en requerir de los Miembros que vigilasen las prácticas contrarias a la competencia que afectasen el comercio y que tuvieran alcance internacional, requiriéndoles actuar en consecuencia, aunque no incluía ninguna obligación general de adoptar leyes de defensa de la competencia. Sí se preveían mecanismos de cooperación.

El texto de la Carta de La Habana mencionaba así los temas laborales: (OMC)<sup>44</sup>:

“1. Los Miembros reconocen que las medidas relativas al empleo deben tener plenamente en cuenta los derechos de los trabajadores, conforme a las declaraciones, convenciones y convenios intergubernamentales. Reconocen también que todos los países tienen un interés común en el logro y mantenimiento de normas de trabajo equitativas en relación con la productividad y, por consiguiente, en el mejoramiento de los salarios y de las condiciones de trabajo en la medida en que lo pueda permitir la productividad. Los Miembros reconocen que las condiciones inequitativas de trabajo, especialmente en la producción destinada a la exportación, crean dificultades en el comercio internacional y, por consiguiente, cada Miembro adoptará cualesquiera medidas que sean apropiadas y factibles para hacer desaparecer tales condiciones dentro de su territorio.” “2. Los Miembros que lo sean también de la OIT, cooperarán con esa Organización para dar efectividad a este compromiso.”

Si bien el proyecto no llegó a término, las Partes negociadoras suscribieron temporalmente el Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles Aduaneros, (conocido como *GATT por sus siglas en inglés*) y éste recogió en parte las negociaciones en torno a la Carta de la OIC, proceso que derivó posteriormente en la creación de la OMC.

En 1987 el gobierno de EEUU había propuesto al Consejo del GATT el establecimiento de un grupo de trabajo para considerar la relación entre el comercio internacional y los derechos de los trabajadores internacionalmente reconocidos<sup>45</sup>. Rechazada esta propuesta en aquella oportunidad, EEUU insistió en 1990, con el mismo resultado. Durante los años 1993 y 1994 y en los años siguientes hubo un recrudecimiento de este debate. Las discrepancias sobre el vínculo entre comercio y trabajo quedaron en evidencia en abril de 1994, en la reunión de Marrakech en que se firmaba el tratado por el que se estableció la OMC<sup>46</sup>. A pesar de lo anterior, debe destacarse que el Acuerdo de Marrakech estableció en el Preámbulo que las “relaciones en la esfera de la actividad comercial y

<sup>41</sup> Ermida, O y Racciatti, O, Derecho internacional del Trabajo, 2003, Montevideo.

<sup>42</sup> Constitución de la OIT y Reglamento de la Conferencia Internacional del Trabajo. OIT 2002. Ginebra.

<sup>43</sup> De Motta, Pedro, Las normas laborales y ambientales en la agenda de las negociaciones internacionales. 24/10/2001. Seminario Brasil y Alca. Cámara de Diputados. Pág. 337 y Sgts.

<sup>44</sup> OMC Informe sobre el Comercio Mundial 2007. [www.wto.org](http://www.wto.org) Págs. 380 y Sgts.

<sup>45</sup> La expresión “derechos laborales internacionalmente reconocidos” implica en el Derecho de Estados Unidos aquellos referidos a: derecho de asociación, derecho de organizarse y negociar colectivamente, la prohibición del uso de cualquier forma de trabajo forzoso u obligatorio, protección laboral para niños y menores, incluyendo una edad mínima para el empleo de niños, y la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil, y condiciones aceptables de trabajo respecto a salarios mínimos, horas de trabajo y salud y seguridad ocupacional. Esta expresión ha sido utilizada también en varios tratados de libre comercio suscritos por dicho país.

<sup>46</sup> Ministerial de la OMC (Doha, 2001): Notas Informativas.

económica deben tender a elevar los niveles de vida (y) a lograr el pleno empleo...”<sup>47</sup>. Además, el artículo XX del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 dispuso que los gobiernos podrán restringir las importaciones “relativas a los artículos fabricados en las prisiones”<sup>48</sup>.

En 1994, tuvieron también lugar acalorados debates en Ginebra en la Organización Internacional del Trabajo (OIT), durante su Conferencia anual (CIT)<sup>49</sup>. La idea de que los temas laborales se incorporaran en la agenda de las negociaciones comerciales contó con el fuerte apoyo de las organizaciones sindicales así como con la oposición cerrada del empresariado o sector empleador de la OIT. La gran mayoría de los países desarrollados se mostró favorable a la inclusión de estas cláusulas sobre la base de que incluir normas laborales explícitas en los acuerdos comerciales incentivaría la mejoría de las condiciones laborales e impulsarían mayor coherencia internacional propugnando la compatibilidad de las políticas desarrolladas en los diferentes foros y escenarios. Por su parte, los países en desarrollo se opusieron decididamente sobre la base de que estos temas no tienen cabida en la OMC y que la pretensión de incorporar las cuestiones laborales representaba un intento de debilitar la ventaja comparativa de los interlocutores comerciales que tienen salarios inferiores y que dado su nivel de desarrollo el intento por incluir normas laborales era una forma disfrazada de proteccionismo. Las posiciones diferentes entre países según su nivel de desarrollo ocultan situaciones heterogéneas pues no todos los países se han manifestado explícitamente sobre el tema y cuando lo han hecho, los EE.UU. y la UE han sido los exponentes más claros a favor de la cláusula social, mientras que entre los países en desarrollo las voces más fuertes en contra han sido las de India, Pakistán, Egipto, Brasil y México<sup>50</sup>.

Estos debates continuaron el año siguiente en la Conferencia de Jefes de Estado en Copenhague (1995), así como en la Reuniones Ministeriales de Comercio de la OMC en Singapur (1996), en Seattle (1999)<sup>51</sup> y en la CIT de OIT en Ginebra de 1998<sup>52</sup>.

En 1995, los Jefes de Estado reunidos en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social que tuvo lugar en Copenhague, Dinamarca, entre el 6 y el 12 de marzo de 1995, lograron ciertos consensos mínimos que quedaron plasmados en la Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social y Programa de Acción de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social lo que básicamente se refirió a definir las normas laborales fundamentales, referidas a “la prohibición del trabajo forzoso y el trabajo infantil, la libertad de asociación, el derecho de sindicación y de negociación colectiva y el principio de la no discriminación.”

En 1996 el tema resurgió una vez más en forma intensa en la Conferencia de la OMC en Singapur, donde se confirmó la competencia de la OIT sobre las normas internacionales del trabajo, a la vez que se aseguraba el respeto de los derechos laborales fundamentales. Los debates fueron extremadamente intensos porque además, en dicha ocasión hubo una importante presencia de representantes de la sociedad civil incluyendo ONG y organizaciones sindicales, los que ejercieron mucha presión pública y mediática en apoyo de la cláusula social. Lo mismo ocurrió en la posterior Conferencia de Seattle, en 1999, aunque los debates formales no fueron de igual intensidad sobre este tema sin perjuicio de fuertes manifestaciones públicas.

---

<sup>47</sup> Este Art. XX reproduce el Art. XX de la formulación inicial del GATT de 1947.

<sup>48</sup> Véase OMC Textos Jurídicos, página 24.

<sup>49</sup> La Conferencia internacional del Trabajo (CIT) es la máxima autoridad de la OIT. Se reúne anualmente y es tripartita.

<sup>50</sup> Alburquerque, Rafael. Derechos Fundamentales y Comercio Internacional: Armonización de la eficacia económica con la protección social. Pág. 362 y Sgts. En V Congreso Regional Americano de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Lima Perú, septiembre 2001. Sociedad Internacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

<sup>51</sup> En esta Conferencia los debates fueron muy controversiales, sobre todo en los medios periodísticos y en actividades paralelas, con fuerte participación de activistas de Derechos Humanos, Laborales y Ambientales en actividades paralelas que en la práctica obligaron a suspender la Conferencia.

<sup>52</sup> Tokman, V. 2003, "Libre Comercio y Estándares Laborales: un vínculo en evolución".

La posición oficial de la OMC sobre las normas del trabajo se recoge en la Declaración Ministerial de Singapur de 1996, que establece lo siguiente: “Normas fundamentales del trabajo: “4. Renovamos nuestro compromiso de respetar las normas fundamentales del trabajo internacionalmente reconocidas. La OIT es el órgano competente para establecer esas normas y ocuparse de ellas, y afirmamos nuestro apoyo a su labor de promoción de las mismas. Consideramos que el crecimiento y el desarrollo económicos impulsados por el incremento del comercio y la mayor liberalización comercial contribuirán a la promoción de esas normas. Rechazamos la utilización de las normas del trabajo con fines proteccionistas y convenimos en que no debe cuestionarse en absoluto la ventaja comparativa de los países, en particular de los países en desarrollo de bajos salarios. A este respecto, tomamos nota de que las Secretarías de la OMC y la OIT proseguirán su actual colaboración”<sup>53</sup>.

Aún cuando el tema de fondo ha residido en el contenido de la cláusula y cuáles serían los mecanismos de solución de controversias, y muy especialmente las sanciones aplicables, el debate se ha centrado en una cuestión previa acerca de la procedencia de discutir estos temas en el ámbito comercial, especialmente en la OMC, y de establecer para dicho efecto un grupo o un espacio en que tal discusión pudiera desarrollarse. Hasta hoy, y de conformidad con la posición decidida en la Conferencia de Singapur, actualmente los consejos y comités de la OMC no están trabajando en el tema del comercio y el trabajo OMC<sup>54</sup> y por tanto, no hay en la OMC ningún espacio reservado a este debate<sup>55</sup>, el que se ha dado en la OIT sobre la base de discutir las dimensiones sociales de la globalización y otros temas en que la economía, el comercio y las finanzas internacionales tienen puntos de conexión con los temas laborales y especialmente con el empleo.

No obstante lo anterior, y en consonancia con la Declaración de Singapur, las Secretarías de la OMC y la OIT han seguido colaborando e intercambiando información. Esta colaboración incluye la participación de la OMC en reuniones de órganos de la OIT, el intercambio de documentación, la investigación conjunta y la cooperación informal entre las Secretarías de ambas Organizaciones. Por ejemplo, en 2007, ambas Secretarías emprendieron un estudio conjunto sobre la relación entre el comercio y el empleo<sup>56</sup>.

Los análisis teóricos y empíricos de la relación entre el comercio y las normas laborales han prestado una atención especial a los argumentos de la competencia a la baja y a la “congelación” de las normas<sup>57</sup>. Diversos estudios han evidenciado la discusión de fondo sobre la relación entre las normas fundamentales del trabajo y la política comercial internacional, citándose a varios expertos que han desarrollado diversos modelos para apreciar el impacto de las normas fundamentales del trabajo en los sectores de exportación de los países en desarrollo y si ello puede mejorar su competitividad (OMC<sup>58</sup>). Contrariamente a lo que algunos piensan, de tales estudios se ha deducido que un comportamiento deficiente en el cumplimiento de las normas fundamentales del trabajo generalmente reduce la competitividad por los efectos distorsionadores que tal incumplimiento acarrea. En cambio, la aplicación de las normas fundamentales del trabajo aumenta la productividad y reduce los costos reales de contratación de los trabajadores. Se mencionan como excepciones la explotación del trabajo infantil, que puede expandir las exportaciones en sectores que necesitan muchos trabajadores y el tiempo de trabajo<sup>59</sup>.

En junio de 1998 los debates efectuados en la OMC tuvieron su nuevo epicentro en Ginebra, especialmente en la Conferencia Internacional del Trabajo de OIT<sup>60</sup>, cuando finalmente se aprobó la Declaración relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento

<sup>53</sup> OMC 2007a pág. 392.

<sup>54</sup> OMC “Sesenta Años Informe 2007”, [www.wto.org](http://www.wto.org) pág. 393.

<sup>55</sup> World Bank, 2002, Development, Trade and the WTO A Handbook. Washington. Págs. 463 y Sgts.

<sup>56</sup> Ver Estudio Conjunto en [www.ilo.org](http://www.ilo.org) y/o en [www.wto.org](http://www.wto.org). Comercio y Empleo, Lee, Eddy y Jensen, Marion, 2007, Ginebra, ILO-WTO.

<sup>57</sup> OMC 2007a pág. 393.

<sup>58</sup> *Ibíd.* Págs. 393 y 394.

<sup>59</sup> OMC, *Ibíd.* Pág. 196 y 380.

<sup>60</sup> Máxima autoridad de la OIT. Se reúne anualmente y es de carácter tripartito.

(1998) (en adelante la “Declaración de OIT de 1998”)<sup>61</sup>. Como veremos, éste es un instrumento fundamental, que en el plano bilateral ha servido de base para fijar los compromisos en materia laboral con motivo de los acuerdos comerciales.

La Declaración de OIT de 1998 plasmó un consenso sobre cuatro temas trascendentales estableciendo cuáles son los principios y derechos laborales fundamentales; que estos temas corresponden a la competencia de la OIT; que las normas del trabajo no deberían utilizarse con fines comerciales proteccionistas y que no debería ponerse en cuestión la ventaja comparativa de cualquier país sobre la base de la Declaración y su seguimiento.

En 2005, en Nueva York, la Asamblea General de Naciones Unidas adoptó el Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005 destacando el papel fundamental que desempeña el Trabajo Decente en las estrategias de desarrollo y reducción de la pobreza, consagrándolo en su párrafo 47<sup>62</sup>.

En 2006 el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) hizo un llamado en la misma dirección a fin de incorporar el empleo productivo y el trabajo decente en todas las políticas, programas y actividades del sistema de las Naciones Unidas, como forma de lograr una globalización justa y reducir la pobreza, en la perspectiva del cumplimiento a los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En la Declaración Ministerial del Consejo Económico y Social de 2006 se señalaron algunas medidas concretas para la aplicación ulterior de la Cumbre Mundial de 2005, con objeto de convertir el empleo pleno y productivo y el trabajo decente en un objetivo central de las políticas nacionales e internacionales<sup>63</sup>. En dicha Declaración se reiteraron una vez más los consensos sobre el trabajo decente y los principios y derechos fundamentales en el trabajo<sup>64</sup>.

Es importante tener presente la importancia del instrumento adoptado por el ECOSOC desde que, como veremos a propósito de la experiencia negociadora de la UE, en sus acuerdos de asociación más recientes, dicho bloque ha impulsado la incorporación del cumplimiento de las tareas relativas al empleo pleno y productivo y trabajo decente como uno más de los compromisos adoptados en sus acuerdos de asociación.

En 2008, la OIT adoptó por unanimidad la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa en junio de 2008 (en adelante la Declaración de OIT de 2008)<sup>65</sup>. Ésta es la tercera declaración fundamental sobre principios y políticas de gran alcance adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo desde la Constitución de la OIT en 1919 y actualiza la visión de la OIT en la era de la globalización<sup>66</sup>. Esta declaración institucionaliza el concepto de Trabajo Decente<sup>67</sup> desarrollado por la OIT desde 1999, y requiere que los Estados formulen políticas relativas a los cuatro objetivos estratégicos que envuelve dicho concepto: empleo, derechos fundamentales en el trabajo, protección social y diálogo social.

Complementando la Declaración de OIT de 1998, la Declaración de OIT de 2008 establece: “la violación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo no puede invocarse ni utilizarse de modo alguno como ventaja comparativa legítima”. De este modo, la OIT acordó que el respeto de las ventajas comparativas derivadas de distintos grados de desarrollo, incluidas las diferenciales salariales, tienen como límite el respeto de los principios y derechos fundamentales.

Por otro lado la Declaración de OIT de 2008 consagra la mantención de una lista de instrumentos denominados “actualizados” la que se revisará con regularidad. A la fecha, la lista

---

<sup>61</sup> Véase texto de la Declaración de OIT de 1998 en [www.ilo.org](http://www.ilo.org)

<sup>62</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, documento A/RES/60/1.

<sup>63</sup> Véase <http://daccessdds.un.org/doc/undoc/LTD/GO6/625149/pdf/60662549.pdf?openelement>.

<sup>64</sup> Texto completo en: <http://www.landcoalition.org/pdf/ev06-ecosoc-md-s.pdf>.

<sup>65</sup> Ver texto en [www.ilo.org](http://www.ilo.org).

<sup>66</sup> La Declaración de Filadelfia de 1944 fue la primera de estos instrumentos de OIT.

<sup>67</sup> OIT, Trabajo decente. Memoria del Director General ante la 87ª. Conferencia Internacional del Trabajo. Ginebra, 1999. Véase [www.ilo.org/ilolex/spanish/subjects.htm](http://www.ilo.org/ilolex/spanish/subjects.htm).

actualizada de instrumentos de OIT contempla 76 convenios, 5 protocolos y 80 recomendaciones<sup>68</sup>. Existe una clasificación básica de los convenios actualizados efectuada por el Consejo de Administración (CA) de la OIT que distingue entre aquellos considerados fundamentales (8), los prioritarios (4), y los demás (64). De las 199 recomendaciones aprobadas las actualizadas son 78.

La Declaración de OIT de 2008 estipuló entre otros aspectos la facultad que los mandantes otorgan a la OIT para “proporcionar asistencia, cuando la soliciten, a los Miembros que deseen promover conjuntamente los objetivos estratégicos en el marco de acuerdos bilaterales o multilaterales, siempre y cuando sean compatibles con sus obligaciones respecto de la OIT”. Esta cláusula podrá incidir en el futuro en la agenda de comercio y trabajo, ya que en función de ella las Partes de acuerdos comerciales con cláusula social pueden recurrir a la OIT si los objetivos, por ejemplo en cooperación, se encuentran alineados con aquellos de la OIT.

## B. La agenda Bi o Plurilateral

Ante las dificultades del proceso multilateral en la OMC muchos países decidieron negociar tratados de libre comercio sobre bases bi o multilaterales recogiendo previas experiencias basadas en los llamados “Sistemas Generalizados de Preferencias (SGP)”<sup>69</sup> 70. Sobre la base anterior, se han desarrollado acuerdos laborales paralelos o cláusulas sociales en los acuerdos comerciales.

El reciente desarrollo experimentado por la evolución de los tratados o acuerdos bilaterales en la agenda comercial internacional, permite apreciar como ha evolucionado el vínculo entre comercio internacional y normas laborales desde sus inicios. Dentro de los países demandantes destacan EEUU, Canadá y la UE, Igualmente, en el ámbito asiático es interesante la experiencia de Nueva Zelandia. Por último, corresponde mencionar la experiencia de Chile, en tanto único país en desarrollo demandante de estas cláusulas.

El primer acuerdo suscrito fue el Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN), entre EEUU, Canadá y México en 1993, paralelo al TLC entre esos países y, luego de diversas evoluciones, pasando por las experiencias con Jordania y Camboya, se asienta después de la Trade Promotion Authority (TPA) de EEUU de 2002, ley que dió paso a una serie de acuerdos de EEUU iniciada con Chile y Singapur en 2003. La última formulación de esta serie está en el Acuerdo que alcanzó EEUU con Perú, renegociado con posterioridad al Acuerdo Bipartidista de Política Comercial producido al interior del Congreso de EEUU en el año 2007 para facilitar la aprobación del tratado con Perú. En su esencia la última formulación instala obligaciones normativas respecto de los derechos fundamentales establecidos en la Declaración de OIT de 1998, así como el cumplimiento de la propia legislación laboral, y consagra un sistema de solución de controversias con sanciones comerciales en caso de incumplimiento, pasando por un sistema de consultas previas.

Por su parte, el modelo sostenido por Canadá y que también ha experimentado una evolución, establece en su última formulación con Perú compromisos normativos y de observancia de la propia legislación del trabajo, pero con la variante de que establece el pago de contribuciones monetarias destinadas a asegurar el cumplimiento de las normas laborales si éstas no se cumplen, manteniendo en este sentido el modelo del ACLAN. Las contribuciones monetarias pueden alcanzar un tope de hasta 15 millones de dólares (EEUU) anuales.

---

<sup>68</sup> Véase [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed\\_norm/@normes/documents/genericdocument/wcms\\_139721.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@normes/documents/genericdocument/wcms_139721.pdf).

<sup>69</sup> Este sistema fue basado en la Trade Act de 1984 19 USC 246 Los SGP son normativas propias de países desarrollados y se aplican en beneficio exclusivo de países en desarrollo. De ahí lo unilateral y no recíproco. Véase también “Generalized System of Preferences. Handbook on the scheme of the United States of America” UNCTAD/tap/163/Rev 12. No sólo EEUU, tiene un SGP. En general los países desarrollados lo han venido implementando siguiendo acuerdos adoptados en el marco de las conferencias de UNCTAD. Sin embargo es el SGP que tiene una mayor divulgación y aplicación.

<sup>70</sup> Para una completa historia de cómo se generó el vínculo entre comercio y trabajo en EEUU, ver Lance, Compa.

Un modelo diferente es el de la UE, que ha desarrollado una serie de acuerdos de asociación que reconocen como hitos iniciales los acuerdos de Lomé (Togo) y Cotonú (Benín), y los acuerdos con México y Chile. Sin embargo el acuerdo logrado con Cariforum (la Comunidad de Estados del Caribe más la República Dominicana) y más recientemente los alcanzados con Perú, Colombia y Corea muestran un nuevo modelo que desarrolla compromisos normativos más fuertes, agregando los que emanan de la agenda de trabajo decente de la OIT y los de la agenda de pleno empleo de ECOSOC y ONU de 2006, incorporan una fuerte participación de la sociedad civil en el control de las obligaciones de cumplimiento de las normas laborales y excluyen explícitamente las sanciones comerciales.

Finalmente se ha desarrollado un cuarto modelo para tratar los temas laborales a propósito de negociaciones comerciales impulsado con algunas pequeñas diferencias tanto por Nueva Zelanda como también por Chile. Este modelo está basado en compromisos sustantivos pero con un enfoque de cooperación y sin sanciones comerciales. Ambos países tienen la experiencia de haber negociado, por separado, acuerdos con China y otros países asiáticos. En el caso de Chile, se han incorporado compromisos laborales con motivo de diversos tratados de libre comercio con países de América Latina, así como con diversos países de Asia Pacífico.

Sobre el contenido de los acuerdos<sup>71</sup> y sin entrar en mayores detalles, cabe mencionar que ellos básicamente establecen compromisos respecto al cumplimiento a los principios fundamentales de la OIT, especialmente aquellos contemplados en la Declaración de OIT de 1998. Algunos acuerdos aluden también al concepto de trabajo decente. En otros acuerdos se establece la obligación de hacer cumplir la legislación nacional respecto de normas específicas que incluyen aquellas referidas por la Declaración de OIT de 1998 y asimismo normas sobre condiciones de trabajo, relativas a horarios de trabajo, seguridad y salud en el trabajo y salarios mínimos. Algunos convenios aluden al respeto de las normas de migraciones.

Las normas antes referidas están complementadas en muchos casos con obligaciones respecto de tener acceso a procedimientos justos, equitativos y transparentes que aseguren el debido proceso. Otros agregan la participación de los actores sociales en diferentes instancias de los acuerdos. Varios de ellos han incorporado un procedimiento de solución de controversias, algunas veces más o menos complejo, y algunos con sanciones comerciales o aplicación de las denominadas contribuciones financieras, que en algunos casos pueden llegar a la suma de 15 millones de dólares anuales.

Los acuerdos contemplan, en la casi totalidad de los casos, una amplia gama de posibilidades de cooperación técnica a fin de dar cumplimiento a los objetivos de los acuerdos, plasmados en los preámbulos de los mismos y a veces en preceptos específicos sobre Objetivos.

## C. La dimensión socio laboral de la globalización

En cuanto a la agenda que debe acompañar el proceso de globalización y de apertura comercial, ésta debe dar cuenta de la denominada “dimensión social de la mundialización” pero se ve impactada además por el intenso y progresivo cambio tecnológico de las últimas décadas. Estos procesos se refieren a la profunda mutación que sufren las empresas, las relaciones laborales, los trabajadores y los Estados nacionales y que generan muchas veces pérdidas de competitividad, cierres de empresas, procesos de cesantía a veces importantes, falta de ingresos, y consecuencias sociales, económicas y políticas mayores. Estos efectos se producen tanto con o sin tratados de libre comercio o procesos de integración y pueden ser más o menos acentuados dependiendo de las políticas públicas implantadas a niveles macro en los diferentes países.

---

<sup>71</sup> Para un análisis más detallado véase Lazo P. Los Acuerdos Comerciales y su relación con las normas laborales. Estado actual del arte.

Los países además enfrentan dificultades o desafíos con motivo de los TLC que también pueden dejar proteger determinadas industrias o sectores económicos y que igualmente pueden tener consecuencias negativas para los empresarios y trabajadores de dichos sectores y las comunidades cercanas.

De este modo surge una agenda indispensable relacionada con la empleabilidad de las personas afectadas, a fin de precaver con medidas de empleo, formación profesional, sistemas de intermediación laboral u organismos de empleo, seguros de desempleo u otras medidas, que las personas afectadas no se vean privadas de ingresos y encuentren al mas breve plazo nuevos destinos laborales.

## D. La experiencia de los países de América Latina y el Caribe en relación a la cláusula social<sup>72</sup>

Muchos países de América Latina han experimentado la experiencia de las cláusulas unilaterales aplicadas por EEUU y por la Unión Europea sobre la base de los denominados **Sistemas Generalizados de Preferencias** autorizados por la OMC y que permiten a los países desarrollados conceder preferencias arancelarias sobre la base de ciertas condiciones normativas que apuntan entre otras materias a Derechos de Propiedad Intelectual, temas ambientales y derechos laborales<sup>73</sup>.

Su aplicación parte en el caso de EEUU desde 1984, con la incorporación de ciertas normas mínimas laborales cuyo incumplimiento podrá significar la pérdida del beneficio arancelario. Tales normas mínimas se conocieron como los “derechos laborales internacionalmente reconocidos”<sup>74</sup> y se incorporaron como tales en la normativa unilateral de EEUU<sup>75</sup>. Es interesante destacar que los que estuvieron en la iniciativa original para la incorporación de los temas laborales criticaban la estrecha mirada comercial proteccionista de varios sindicatos en lugar de una mirada más basada en la defensa de los derechos humanos y laborales y que esto fue la base de la incorporación de estos temas en la legislación de EEUU<sup>76</sup>.

De acuerdo a este sistema se han efectuado aproximadamente 100 revisiones de casos sobre la aplicación de los principios laborales sobre 42 países. Estas revisiones fueron solicitadas por la AFL-CIO pero también por sindicatos individuales o secciones de Human Rights Watch. Como resultado, trece países han sido sancionados con la suspensión de los beneficios arancelarios y entre ellos algunos de América Latina. Otros han debido introducir mejoras en su legislación y prácticas laborales para mantener sus preferencias arancelarias.

En el caso de la Unión Europea, el recurso al SGP se planteó desde 1995, con regulaciones que en un comienzo estaban circunscritas al cumplimiento de normas sobre trabajo forzoso pero luego fueron revisadas en 1998, 2001 y 2005, año en que finalmente se introdujo el sistema SGP Plus, en vigor desde 2006 y que requiere, entre otras exigencias, el cumplimiento de los ocho convenios fundamentales de la OIT<sup>77</sup>. En su aplicación ha afectado con sanciones comerciales sólo a Birmania

<sup>72</sup> Para efectos de este análisis incorporamos en este análisis tanto los Acuerdos Paralelos a los TLCs como los acuerdos incluidos en capítulos de los TLCs.

<sup>73</sup> Para ver un estudio del origen y desarrollo de los temas laborales en el sistema de EEUU, véase trabajo de Lance Compa y Jeffrey S. Vogt, citado en bibliografía.

<sup>74</sup> Este concepto incluía: el derecho de asociación; el derecho de sindicalización y de negociación colectiva, la prohibición de cualquier forma de trabajo forzoso u obligatorio; una edad mínima para el empleo de niños, y condiciones aceptables e trabajo en relación a salarios mínimos, horas de trabajo y salud y seguridad ocupacional.

<sup>75</sup> Sobre un análisis detallado de la historia del SGP de EEUU y su aplicación, véase trabajo de Lance Compa y Jeffrey S. Vogt.

<sup>76</sup> Ibid anterior pág. 201.

<sup>77</sup> Cabe mencionar que OIT considera fundamentales los siguientes convenios: Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87); Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98); Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29); Convenio sobre la



(1997) y Belarús (2007) pero ha revisado la situación de países como El Salvador cuando la Corte Suprema de dicho país consideró que los convenios 87 y 98 de OIT eran incompatibles con la Constitución de El Salvador<sup>78</sup>.

Más allá de los casos de aplicación del SGP, en el caso de la observación de los casos de aplicación de los procedimientos de supervigilancia de los acuerdos, como observación general no se conoce hasta hoy ningún caso que haya llegado a un Panel Arbitral, pero ha habido muchos procedimientos de consulta en el ACLAN y existe un caso específico reciente que ha avanzado hasta etapas más avanzadas en el caso del CAFTA.

Otra observación general es que no ha existido hasta ahora evidencia de que los acuerdos o cláusulas laborales hayan sido aplicados con un criterio proteccionista y, por el contrario, en los casos en que se ha aplicado a nivel de consultas, se ha tratado de casos con claro contenido laboral.

El primer país de América Latina en suscribir un acuerdo comercial con un acuerdo laboral paralelo fue México, con motivo del ACLAN, en 1993. En el caso del ACLAN se contemplan tres niveles en caso de existir reclamos de vulneración de derechos laborales: consultas entre Gobiernos, instalación de un comité de evaluación de expertos y finalmente la conformación de un panel arbitral que puede establecer sanciones. En su aplicación práctica, las Partes nunca han sobrepasado el nivel de consultas entre Gobiernos, aunque ha habido muchas reclamaciones.

El ACLAN permitió una experiencia positiva, según reseña Verge<sup>79</sup>, al abarcar por primera vez una amplia gama de normas laborales expresadas en once principios; al permitir la observancia de las Partes por el respeto de cada una de ellas respecto de las normas laborales; al favorecer la consulta y la cooperación entre las Partes; al abrir cauces para la participación de los actores sociales; al permitir con estos procedimientos la identificación de los puntos neurálgicos de las legislaciones nacionales y su aplicación; al permitir un conocimiento compartido entre las Partes de las realidades del trabajo y su regulación en cada país miembro; al facilitar ciertas correcciones de deficiencias específicas y al suscitar actividades trinacionales de formación, especialmente en materia de salud y seguridad en el trabajo y al llevar a cabo programas de investigación comparativa.

El ACLAN contabiliza 37 casos de procedimientos de consultas<sup>80</sup> de los cuales la mayoría se refiere a los principios de libertad sindical y negociación colectiva, aún cuando el reclamo de vulneración de estos principios no permiten sobrepasar el nivel de consultas establecido en el acuerdo. Sin embargo, estos casos tuvieron mucha visibilidad pública y dieron lugar a seminarios y publicaciones y en varios casos se registran soluciones positivas. Producto del impacto inicial se registra en el caso mejicano un aumento del personal de la Inspección del Trabajo y de las fiscalizaciones, especialmente en trabajo infantil; una reducción de los accidentes del trabajo y enfermedades profesionales y significativas sentencias de la Corte Suprema de México sentando jurisprudencia y reafirmando el derecho de asociación y de negociación colectiva<sup>81</sup>.

Por su parte, los países integrantes de **Mercosur**, optaron por construir una “Declaración Sociolaboral del Mercosur, en diciembre de 1998, replicando en cierto modo la Declaración de OIT de 1998, y estableciendo mayores derechos para los trabajadores y de este modo aparejando con el

---

abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105); Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138); Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182); Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100), y Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111).

<sup>78</sup> Véase trabajo de Jan Orbie y Lisa Tortell “The New GSP+ Beneficiaries: Tickling the Box or Truly Consistent with ILO Findings?” y trabajo de Franz Ebert “Between Political Goodwill and WTO Law: Human Rights Conditionality in the Community’s New Scheme of Generalised Tariff Preferences (GSP).

<sup>79</sup> Véase Pierre Verge: Presentación Analítica del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN), página 92.

<sup>80</sup> Véase trabajo de Pierre Verge para un detallado análisis de la experiencia inicial del ACLAN.

<sup>81</sup> Véase Study on the Operation and Effects of the North American Free Trade Agreement. Informe de William Clinton al Congreso de EEUU. Julio 1997. Página. 94.

proceso de integración económica un mayor grado de justicia social. Sin embargo, se dejó en claro en esta Declaración la no existencia de sanciones comerciales en caso de incumplimiento. Esta Declaración vinculó a los países socios de Mercosur, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Aunque se trata de una Declaración, ésta instituye una Comisión Sociolaboral para vigilar el cumplimiento de la Declaración.

Con posterioridad a la Declaración, en 2001, como consecuencia directa de los acuerdos tripartitos alcanzados en materia de formación profesional y la primera reunión de la CSL, se dictó la primera resolución socio-laboral de aplicación directa a los países miembros (sin necesidad de ratificación), la *Resolución sobre Formación Profesional*, sancionada por el Grupo Mercado Común (GMC), (Resolución 59/91).

En 2003, por primera vez el Consejo Mercado Común (CMC), organismo supremo del Mercosur, sancionó una norma socio-laboral (de aplicación directa), la Recomendación 01/03 estableciendo el Repertorio de Recomendaciones Prácticas sobre Formación Profesional. El mismo año la CMC convocó a la Primera Conferencia Regional de Empleo que se realizó en abril de 2004 con composición tripartita (ministros de trabajo, empleadores y sindicatos) que finalizó con una Recomendación de los Ministros de Trabajo sobre una Estrategia Mercosur para la Creación de Empleo. En diciembre de 2004 se decidió la creación del Grupo de Alto Nivel para la elaboración de una estrategia MERCOSUR dirigida al crecimiento del empleo. En la XXX Cumbre de Presidentes de Córdoba de julio de 2006 se aprobaron iniciativas referidas a la dimensión sociolaboral. En particular se aprobó la Estrategia Mercosur de Crecimiento del Empleo (Decisión CMC N° 04/06) y se creó el Instituto Social del Mercosur.

Según explica Corres<sup>82</sup> MERCOSUR incluye cuatro dimensiones articuladas entre sí para construir una visión global del espacio socio laboral del proceso de integración del bloque. En primer lugar, el espacio otorgado por los instrumentos normativos creadores del MERCOSUR para la articulación de política y acciones en materia laboral: el Subgrupo de Trabajo 10 “Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social”; en segundo término, el marco ético normativo que representa la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR y su universo compartido de valores y principios a nivel regional; en tercer lugar, la coordinación regional de políticas para la generación de empleo decente, para cuyo efecto se creó el Grupo de Alto Nivel de Empleo (GANEemple); y por último la cuarta dimensión se refiere a la participación de la sociedad civil a través del Foro Consultivo Económico y Social.

Otro bloque que ha incorporado compromisos laborales en sus acuerdos comerciales ha sido **Centroamérica**, incluyendo a Costa Rica, El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua. Al acuerdo alcanzado con EEUU adhirió con posterioridad República Dominicana. Este último país se incorporó igualmente en la negociación con la UE en el acuerdo UE CARIFORUM, que también tiene un importante componente laboral. Centroamérica acaba de finalizar un Acuerdo de Asociación con la UE que replica el acuerdo con CARIFORUM.

La seria resistencia que tuvo en EEUU la aprobación de este TLC llevó a los diversos gobiernos de la región a numerosos cambios legislativos y a un incremento importante de los efectivos de sus Ministerios del Trabajo, especialmente en el número de inspectores del trabajo y mayores facilidades para la creación de sindicatos. Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Nicaragua llevaron a cabo revisiones mayores a sus Códigos del Trabajo en la década previa a la aprobación, en Agosto de 2005. La experiencia del CAFTA-DR ha sido en general muy cooperativa. EEUU desarrolló con los países de Centroamérica y R. Dominicana un ambicioso programa de cooperación de \$6.7 millones<sup>83</sup> con una amplia gama de actividades de cooperación a través de diversas agencias y muy especialmente a través de una corporación denominada Fundación Paz y Desarrollo (FUNPADEM),

<sup>82</sup> Véase Corres, Gerardo, Véase Taller RIAL: “Dimensión Laboral de la Globalización y de los Tratados de Libre Comercio: Impactos y provisiones laborales”. (Primera Reunión de los Grupos de Trabajo en el marco de la XVI CIMT. 2010. Santo Domingo.

<sup>83</sup> Véase [www.ustr.gov](http://www.ustr.gov). Trade Facts, Diciembre 17, 2003 y sitio web [http://www.ustr.gov/webfm\\_send/2634](http://www.ustr.gov/webfm_send/2634).

que se encargó de diversos planes de sensibilización de la opinión pública sobre la naturaleza de los compromisos laborales adoptados y sus consecuencias y sobre una completa agenda de cooperación acerca de la legislación laboral, su divulgación, inspección del trabajo y procedimientos de justicia laboral.

Los países de la **Comunidad Andina** han dispuesto también la participación de las organizaciones sindicales y empresariales de la Comunidad a través de los Consejos Consultivos Laboral y Empresarial, conforme al Art. 44 del Acuerdo de Cartagena y a las decisiones 441, 442 y 464. En virtud de estos instrumentos, tales consejos emiten sus opiniones a los órganos de la CAN a fin que éstos las consideren al momento de emitir sus decisiones.

**Colombia:** Este país ha cerrado acuerdos con Canadá, EEUU y la UE. Sin embargo, el caso de este país ha sido muy debatido desde que su TLC con EEUU no ha podido ser ratificado en el Congreso de EEUU por acusaciones de serias vulneraciones de derechos laborales. Para dicho efecto recientemente se ha anunciado la puesta en práctica por parte de Colombia de una serie de medidas para mejorar el cumplimiento de sus compromisos con OIT y de esta forma eliminar la resistencia para la ratificación del TLC en EEUU. Dentro de las medidas adoptadas cabe mencionar las siguientes: creación del Ministerio del Trabajo como ente separado para asegurar la protección de los derechos laborales; cambios legislativos en materia laboral, incluyendo multas significativas en casos de infracciones, prohibición del uso inadecuado de la legislación sobre cooperativas y de otras relaciones de trabajo que no protejan los derechos de los trabajadores, incluyendo sanciones penales por prácticas antisindicales; medidas destinadas a asegurar una mayor protección policial a los dirigentes sindicales y a la efectiva sanción de los delitos que se hayan cometido en su contra; fortalecimiento y aumento de los fiscales; plan para las víctimas en casos de derechos humanos, incluyendo los casos de atentados contra dirigentes sindicales; duplicación del número de inspectores del trabajo con la contratación de 480 nuevos funcionarios dentro de cuatro años (100 durante 2011); inspecciones preventivas en sectores prioritarios; mejorar los mecanismos de inspección en relación a las agencias de empleo temporal; establecer un estricto sistema que impida la existencia de pactos que restrinjan la negociación colectiva, incluyendo penalizar el ofrecimiento de pactos a trabajadores no sindicalizados; solicitar la asistencia de la OIT para la implementación de estas medidas; ejecución de un plan masivo de difusión de estas medidas y de derechos laborales por TV, periódicos y otros medios<sup>84</sup>.

En cuanto al acuerdo de Colombia con Canadá, la aprobación del acuerdo encontró resistencia en dicho país por las acusaciones esgrimidas en torno a violaciones de derechos laborales fundamentales, pero fue finalmente aprobado por el Parlamento de dicho país. En el caso del Acuerdo de Asociación con la UE, el acuerdo deberá seguir los trámites de revisión legal y de ratificación pertinentes, lo que se encuentra pendiente.

**Guatemala.** Éste es otro de los casos emblemáticos en cuanto a aplicación de las cláusulas sociales de reciente data. Luego de una petición de la AFL-CIO y de varias organizaciones sindicales guatemaltecas de fecha abril de 2008, el Departamento de Comercio de EEUU (USTR) puso en práctica el mecanismo de consultas establecido en el acuerdo del CAFTA-DR<sup>85</sup>. Sobre la base de estas denuncias, se envió una solicitud de consultas formales con fecha 30 de Julio de 2010 conforme al TLC las que según EEUU no dieron el resultado esperado por lo que con fecha 16 de Mayo de 2011 dicho país requirió una reunión de la Comisión de Libre Comercio conforme al artículo 20.5.2 del CAFTA-DR, paso previo a la convocatoria a un panel arbitral<sup>86 87</sup>. Ante el anuncio de la Secretaria de

<sup>84</sup> Véase sitio web: [www.ustr.gov http://www.ustr.gov/about-us/press-office/press-releases/2011/june/colombia-meets-june-15th-milestones-under-action-plan](http://www.ustr.gov/about-us/press-office/press-releases/2011/june/colombia-meets-june-15th-milestones-under-action-plan).

<sup>85</sup> The American Federation of Labor And Congress of Industrial Organizations (AFL-CIO) y el Sindicato de Trabajadores de la Compañía de Puerto Quetzal (Stepq); Sindicato de Trabajadores de Banana Izabal (Sitrabi); Sindicato de Trabajadores de Int'l Frozen Products, Inc. (Sitrainprocsa); Coalición del Sindicato de Trabajadores de Avandia de Fribo Co. (Sitrafribo); Federación de Trabajadores de Alimentos e industrias similares de Guatemala (Festras).

<sup>86</sup> Véase sitio web: [www.ustr.gov](http://www.ustr.gov).

Estado de EEUU de que se entablaría un proceso de solución de controversias (2 de Marzo) el Gobierno de Guatemala anunció (15 de Marzo) la modificación de su legislación laboral. Dentro de las medidas mencionadas se otorgan mayores facultades sancionatorias a los inspectores del trabajo y el establecimiento de una fianza de cobertura a indemnizaciones y otras prestaciones para proteger a los trabajadores en caso de cierre de la empresa<sup>88 89</sup>.

**Costa Rica:** Costa Rica alcanzó un TLC con un Acuerdo de Cooperación Laboral con Canadá, con algunas variantes, incorporando todos los principios fundamentales de OIT sujetos a supervisión pero eliminando las contribuciones financieras establecidas en el ACLAN. Luego suscribió el acuerdo CAFTA, lo que fue motivo de amplia controversia resuelta por un estrecho plebiscito en que se discutió extensamente sobre la conveniencia o inconveniencia de dicho acuerdo. Finalmente, acaba de suscribir un Acuerdo de Asociación con la UE que aún debe transitar por la etapa de ratificación tanto en Europa como en Costa Rica. Tanto el acuerdo con Canadá como con EEUU les ha permitido una positiva agenda de cooperación y hasta la fecha no ha existido aplicación de los procedimientos contenciosos de los acuerdos.

Finalmente, en el ámbito de América Latina y el Caribe cabe mencionar la experiencia de los países de CARICOM, que han procurado una política de armonización en materia de instituciones y normas laborales en el proceso de establecer un Mercado Común entre ellos<sup>90</sup>. Como ya se ha dicho, este bloque alcanzó un importante Acuerdo de Asociación con la UE incorporando una cláusula laboral.

**Perú:** además de su membrecía a la CAN, y de los institutos laborales que allí se consagran a fin de dar puertas de entrada a la participación activa de los actores sociales, este país ha alcanzado acuerdos comerciales que han introducido cláusulas sociales con los más altos estándares actualmente existentes tanto con EEUU, Canadá como con la UE. Además, Perú ha suscrito con Chile un inédito Memorándum de Cooperación Laboral Migratoria paralelo al Acuerdo de Libre Comercio. Igualmente ha incluido provisiones laborales con sus acuerdos con Corea y con China<sup>91</sup>

Con motivo de estas negociaciones, Toyama<sup>92</sup> anota que Perú ha mejorado en forma notoria su legislación en materia sindical mediante la ley 27.912 con lo cual consiguió que se levantara la mayoría de las observaciones formuladas por OIT a su respecto (12 de 16). En este mismo período también ha tipificado como delito el trabajo forzoso modificándose el Código de Ejecución Penal y se han dictado la Ley 27.270, contra actos de discriminación, la Ley 29.4330 relativa al hostigamiento sexual y la Ley 26.644 de descanso pre y postnatal. Además de ello, se ha reforzado la inspección del trabajo y se ha formulado un Plan Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil.

Con posterioridad a las negociaciones el mismo autor señala que se han dictado diversas leyes, reglamentos y decretos además de diversas medidas administrativas o acuerdos tripartitos para mejorar los estándares laborales en Perú. Dentro de estas medidas pueden mencionarse la modificación de los reglamentos referidos a temas de relaciones laborales colectivas, para facilitar su operación, como normas para árbitros, quórum para declarar la huelga, sanciones para prácticas de

---

<sup>87</sup> Véase Álvarez Natalia. “Alcance de los acuerdos DR-CAFTA y de cooperación laboral con Canadá. Revista Real Card, Marzo 2011. pág. 25 y sgts.

<sup>88</sup> Sobre este tema véase sitio web: <http://www.uniglobalunion.org/Apps/UNINews.nsf/vwLkpById/1256B365C8A214A9C1257855006DD326>.

<sup>89</sup> Ver comentarios sindicales sobre estas medidas en sitio: <http://www.cct-icaes.org/5477B500-5978-41DD-91BF-E1679E89BDCD/FinalDownload/DownloadId-75E47F180DAD3C0C8A08C630FC77A1EE/5477B500-5978-41DD-91BF-E1679E89BDCD/html/Documentos/Info052011.pdf>

<sup>90</sup> Véase trabajo de Wade Mark sobre la materia en “Dimensión social de la integración y la modernización de la administración laboral. Experiencia del CARICOM”, Documento de Trabajo N°152, OIT, Santiago. 2002.

<sup>91</sup> Presentación de Profesor Jorge Toyama Miyagusuku, Seminario Cepal. Ver en sitio web de Cepal. [www.cepal.org/de/agenda/6/43346/Toyama\\_-\\_Lima\\_2011.pdf](http://www.cepal.org/de/agenda/6/43346/Toyama_-_Lima_2011.pdf).

<sup>92</sup> Toyama Jorge, Ibíd anterior.

interferencia de empleadores en asuntos sindicales y sanciones en caso de impedir el derecho de huelga o afectar la libertad sindical. También se creó la Comisión Nacional para la Lucha contra el Trabajo Forzado, y se reforzaron las inspecciones en centros mineros, considerados focos de posibles infracciones. En relación al trabajo infantil se mencionan una serie de medidas para su erradicación, especialmente de sus peores formas. Sobre discriminación, se han dictado las leyes N°27.558, de Fomento de la Educación de los Niños, Niñas y Adolescentes Rurales, N°28.983, de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres y N° 29.392 que Establece Infracciones y Sanciones por Incumplimiento de la Ley General de la Persona con Discapacidad. Merece también mención la Ley N° 29.497, Procesal del Trabajo. Según Toyama, la principal causa de la reciente evolución de las regulaciones laborales del Perú ha sido el TLC con EEUU y ello supuso una adecuación mayor de la legislación peruana, agenda de cambio que tuvo su punto más alto mientras estaba en curso la negociación, pero que los TLC no han tenido impacto en el crecimiento del empleo formal, en la reducción de la tasa de desempleo ni en la mejora de los índices de protección social aunque ha aumentado la preocupación por el cumplimiento de las normas laborales y se han elevado cualitativa y cuantitativamente los índices de inspección del trabajo<sup>93</sup>.

En las relaciones de Perú con Canadá se observó asimismo un importante elemento de cooperación para facilitar una mayor participación de los actores sociales, especialmente sindicales para lo cual Canadá desarrolló un financiamiento especial.

El Memorándum de Entendimiento sobre Cooperación Laboral y Migratoria entre Perú y Chile es también un acuerdo interesante de mencionar. En su implementación ha tenido una relación de cooperación y entre otros temas trata el aspecto migratorio en aspectos tanto de trabajo como de seguridad social y alude tanto al cumplimiento de la Declaración de OIT 1998 como de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, de Naciones Unidas (1990). Una primera reunión del Comité Conjunto para la Cooperación Laboral y Migratoria, integrado por representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores, de Interior y de Trabajo y de otros ministerios y servicios ya tuvo lugar en mayo de 2011 y los Presidentes de ambas Partes le encomendaron la preparación de la Primera Reunión del Consejo de Integración Social<sup>94</sup>.

**Chile** siguió el modelo del TLCAN en su TLC con Canadá al suscribir un Acuerdo de Cooperación Laboral, paralelo al TLC. Posteriormente incorporó compromisos laborales en sus acuerdos con la CEE, con EEUU, luego en el Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica (Transpacífico) o también llamado P4 por los cuatro miembros fundadores: Brunei Darussalam, Chile, Nueva Zelandia y Singapur. Chile ha seguido desarrollando esta experiencia al incorporar acuerdos o compromisos laborales con China, Perú, Panamá, Colombia y Turquía. En la aplicación práctica de estos acuerdos, cabe señalar que la experiencia de Chile no consigna ningún procedimiento formal de reclamación desde la entrada en vigor de sus acuerdos con Canadá y EEUU, que establecen estrictos compromisos laborales y procedimientos de solución de controversias y que con dichos países se ha desarrollado una agenda de cooperación e intercambio de mejores prácticas en numerosos temas como regulaciones, inspección del trabajo, sistemas judiciales y en que organizaciones sindicales y empresariales han tomado parte, tanto antes de los acuerdos como durante su implementación, lo que ha otorgado transparencia sobre los procesos de las Partes. Debe mencionarse que ha habido interesantes experiencias informales entre Canadá y Chile para atender algunas dificultades entre empresas canadienses con sindicatos chilenos que se solucionaron con mecanismos atípicos de solución de conflictos. Adicionalmente, De las otras experiencias de Chile merecen destacarse la relación de cooperación con la Rep. Popular China, en que varias delegaciones de alto nivel han efectuado visitas de intercambio sobre la base del Memorandum de Cooperación Laboral y de Seguridad Social de suscrito entre las Partes. Otra experiencia relevante ha sido la del acuerdo Transpacífico, en que desde 2006 las Partes del acuerdo se reúnen anualmente para

<sup>93</sup> Toyama, Jorge, *ibíd.* anterior.

<sup>94</sup> Véase entrevista a Embajador de Perú, Carlos Pareja, El Mercurio, 28 de Julio de 2011, Edición Especial, página 2.

intercambiar conocimiento de sus sistemas laborales y de sus mejores prácticas en temas de común interés.

El conjunto de estas experiencias no ha dejado a todos los actores satisfechos y en el mundo sindical subsisten reclamos de falta de consistencia entre las normas nacionales con los convenios de OIT o acerca del incumplimiento de la legislación nacional. Para establecer criterios más uniformes y tecnificar el monitoreo de las normas, en EEUU han surgido propuestas con participación de diversos actores, gubernamentales, empresariales, sindicales, ONGs y, académicos que buscan establecer una criteriología más objetiva para medir el grado de observancia de las normas fundamentales de OIT y otras provisiones de los TLCs<sup>95</sup>.

## E. OIT en el nuevo escenario<sup>96</sup>

La OIT es un organismo tripartito que data de 1919 y cuenta actualmente con 183 Miembros. Una vez al año se reúne su Conferencia Internacional del Trabajo integrada por sus mandantes tripartitos para establecer las políticas generales de OIT, adoptar eventualmente nuevas normas internacionales del trabajo o revisar las existentes, así como el plan de trabajo y el presupuesto. La OIT está dirigida por el Consejo de Administración, compuesto por 28 miembros gubernamentales, 14 miembros representativos de los empleadores y 14 miembros de organizaciones de trabajadores.

Dada la expertise de OIT, en el plano de los tratados de libre comercio y procesos de integración, así como de las normas indirectas de derecho internacional es igualmente generalizado que cuando se incluyen cláusulas sociales, éstas hagan referencia a OIT, a su Declaración de OIT de 1998 y al concepto de trabajo decente desarrollado por OIT y recientemente el AA UE - Cariforum involucra un papel aún mayor para OIT.

La OIT tiene mecanismos tanto para la generación de normas internacionales como para su control. Este último se produce a través de diferentes mecanismos. Ratificado por un país un convenio, el Estado Miembro debe presentar memorias regulares sobre las medidas que se han puesto en marcha para aplicarlo con frecuencia de dos años, tanto para los convenios fundamentales como para los prioritarios. En cuanto a los demás, deben ser informados cada cinco años<sup>97</sup>.

La Comisión de Expertos, que data de 1926 debe examinar las memorias, pero también examinar la aplicación de las normas internacionales del trabajo. Sobre esto la Comisión formula observaciones y solicitudes directas, con comentarios que se publican en el informe anual de la Comisión. Sobre las solicitudes directas, éstas sólo se comunican directamente a los gobiernos respectivos. El Informe anual de la Comisión de Expertos se presenta en la siguiente conferencia Internacional del Trabajo, en junio, donde se procede a su examen en la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia. Esta Comisión, permanente, está compuesta de forma tripartita y examina en esa forma el Informe. La Comisión selecciona las observaciones y Estados Miembros que serán objeto de especial escrutinio y debate, cuyos gobiernos son invitados a responderlas. En muchos casos la Comisión adopta conclusiones con recomendaciones específicas para solucionar determinados problemas pero pueden también recomendar misiones o asistencia técnica de la OIT. Las diluciones y conclusiones son publicadas en informes regulares. Las situaciones especialmente graves, son destacadas en párrafos especiales de su Informe General<sup>98</sup>.

El carácter tripartito de OIT se concreta además en el hecho que las organizaciones de empleadores y de trabajadores tienen el derecho de presentar reclamaciones ante el CA, contra cualquier Estado Miembro que “no ha adoptado medidas para el cumplimiento satisfactorio, dentro de

<sup>95</sup> Véase Monitoring International Labor Standards, Techniques and Sources of Information.

<sup>96</sup> Este capítulo está basado fundamentalmente en texto de OIT Las Reglas del Juego ([www.ilo.org](http://www.ilo.org)).

<sup>97</sup> *Ibíd.* pág. 76.

<sup>98</sup> *Ibíd.* pág. 76.

su jurisdicción, de un convenio en el que dicho Miembro sea parte”. Para el examen de la reclamación puede formarse un comité tripartito, el que lo somete el CA con los aspectos de hecho y de derecho del caso, el examen del caso y sus recomendaciones. Si el Consejo de Administración no considera satisfactoria la respuesta del Gobierno tiene el derecho de publicar la reclamación y la respuesta. En el caso especial de los convenios 87 y 98, éstos se remiten al Comité de Libertad Sindical para que éste proceda a su examen particular<sup>99</sup>.

El procedimiento de quejas se rige por los Arts. 26 a 34 de la Constitución de la OIT, conforme a las cuales puede presentarse una queja contra un Estado Miembro por incumplimiento de un convenio ratificado por otro Estado miembro que hubiera ratificado el mismo convenio, por un delegado a la CIT o por el CA dentro de sus competencias. Recibida la queja el CA puede constituir una Comisión de Encuesta para atender el caso, integrada por tres miembros independientes y que deberá efectuar una investigación profunda del caso, estudiando todos los hechos del caso y formar recomendaciones sobre las posibles medidas a ser adoptadas. La Comisión de Encuesta es el procedimiento de investigación del mayor nivel de la OIT y se recurre a él cuando existen casos de violaciones persistentes y graves y hubiere una clara renuencia a asumir las denuncias. Hasta ahora ha habido 12 comisiones de encuesta en la historia de la OIT.

Cuando un país se niega a cumplir las recomendaciones de una Comisión de Encuesta el CA puede tomar medidas conforme al art. 33 de la Constitución de la OIT que establece: “en caso de que un Miembro no dé cumplimiento dentro del plazo prescrito a las recomendaciones que pudiese contener el informe de la Comisión de Encuesta o la decisión de la Corte Internacional de Justicia, según sea el caso, el CA recomendará a la Conferencia las medidas que estimen convenientes para obtener el cumplimiento de dichas recomendaciones.” Este Art. 33 ha sido invocado sólo una vez en la historia de la OIT, en 2000, cuando el CA solicitó a la CIT que arbitrara medidas para que Myanmar pusiera fin al uso de trabajo forzoso<sup>100</sup>.

Un órgano de la OIT de la mayor importancia y sensibilidad lo constituye el Comité de Libertad Sindical, creado en 1951 a fin de examinar quejas sobre violaciones a la libertad sindical aun cuando no se hubiere ratificado el convenio por el país denunciado. Se trata de un Comité del CA, igualmente integrado de forma tripartita. Si decide que ha habido violación a las normas respectivas emite un informe vía CA y formula recomendaciones requiriendo luego de los gobiernos un informe sobre cómo se ha puesto remedio a la situación. El caso también puede remitirse a la Comisión de Expertos si el país hubiere ratificado el convenio de que se trata. Como resultado, en poco más de diez años más de dos mil sindicalistas han salido en libertad, luego que el Comité de Libertad Sindical hubiera examinados los casos<sup>101</sup>.

El nuevo escenario creado por la globalización, pero especialmente por las obligaciones creadas por los TLCs permite que el rol de la OIT pueda tener un mayor realce e importancia, desde que los informes de cumplimiento de normas de los expertos de OIT pueden pasar ahora a constituirse en la prueba por excelencia del grado de cumplimiento o incumplimiento de las normas de OIT, especialmente de la Declaración de OIT de 1998 o sobre la agenda de trabajo decente.

Además, crecientemente los acuerdos de carácter bilateral así como otras normas internacionales aluden a la OIT y a sus instrumentos de modo tal que se van concatenando las obligaciones de una y otra sede y todas van siendo integradas en una sola arquitectura que va haciendo cada vez más exigibles los derechos laborales, especialmente los fundamentales.

Por todo lo anterior, el rol regulador y de control internacional que detenta OIT se ha visto fortalecido por los avances que los temas laborales han comenzado a tener en el plano de las negociaciones comerciales, particularmente porque el tema ya ha pasado a estar obligadamente en la agenda comercial internacional y porque de hecho, los consumidores de los países industrializados

---

<sup>99</sup> Ibid. pág. 80.

<sup>100</sup> Ibid. pág. 82.

<sup>101</sup> Ibid. pág. 85.

aplican sanciones comerciales mediante el boicot, a aquellos productos de países que llegan con graves denuncias de vulneración de normas laborales fundamentales<sup>102</sup>.

Sin embargo, la experiencia ha mostrado que la organización sólo acepta en carácter de absolutamente excepcional la utilización de sanciones en contra de Estados por violaciones a normas laborales fundamentales. La situación de Myanmar, Birmania, ha sido la más drástica utilizada pese a haber situaciones de graves vulneraciones denunciadas con anterioridad.

No obstante, y con la facilidad con que la información se proporciona por las vías informáticas a nivel planetario, la información sobre vulneraciones de derechos laborales tiene una fluidez que antes no existía y por lo tanto ha aumentado su sensibilidad. Esto obliga a las empresas y a los Estados a una mayor preocupación de evitar quejas en su contra así como a un mayor rigor en las materias de regulación y fiscalización de la legislación laboral interna a fin de no ser objetos de reparos frente a normas internacionales. La competitividad internacional de los diversos países depende de muchos factores, pero crecientemente del cumplimiento de las normas laborales en el sistema productivo de bienes y servicios. La inclusión de temas laborales en algunos tratados de libre comercio refuerza este concepto. Debido a su creciente papel en el comercio internacional, los derechos laborales pasan a ser no sólo una cuestión de ética, justicia y dignidad para los trabajadores, sino también un factor de competitividad económica, especialmente para el sector exportador que cumple con ellas.

## F. Otras normas internacionales a tener en consideración

Además de las normas jurídicas establecidas en los tratados internacionales y en OIT, cabe señalar que diversos organismos han venido abordando este tema desde la perspectiva del “*soft law*” buscando dar respuesta en términos de recomendaciones con cierto cariz de vinculantes a los empresarios, a los Gobiernos y a los diferentes actores sociales, en general. Esto se encuentra contenido en una disciplina conocida como Responsabilidad Social Corporativa o Responsabilidad Social a secas y se encuentra recogida en una infinidad de instrumentos denominados Códigos de Conducta y de los cuales algunos son certificables. Algunos de estos instrumentos son específicos respecto del tema laboral, pero la mayoría abordan temas sectoriales de manera más general incorporando diversos temas.

Merecen una mención especial la Declaración Tripartita de Principios sobre las Empresas Multinacionales y la Política Social, el Pacto Global de Naciones Unidas, las Líneas Directrices sobre las Empresas Multinacionales de la OCDE, el *Global Reporting Initiative* (GRI) y la Norma ISO 26.000 sobre Responsabilidad Social, instrumentos que tienen un importante componente laboral. Además, es creciente el número de empresas, especialmente de países desarrollados, que exigen el cumplimiento de normas laborales a sus proveedores como condición de sus negocios. Por ejemplo: Los supermercados alemanes o los empresarios de Noruega requieren de sus proveedores o socios comerciales el cumplimiento de los convenios fundamentales de OIT. Otro tanto ocurre con los integrantes de los monopolios del alcohol de los países del Norte de Europa (Suecia, Noruega, Finlandia, Islandia y Dinamarca) que han definido principios éticos en la cadena de provisión que incluyen las normas de OIT, la Declaración Universal de Derechos Humanos de Naciones Unidas, la Declaración de los Derechos del Niño, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, entre otras. Esta iniciativa, que data de 2008, requiere de sus socios comerciales el respeto de los principios de libertad de asociación y derechos sindicales, la prohibición de discriminación, respeto de salarios mínimos, horas extras, jornada laboral y descansos, lugares de trabajo saludables y seguros, prohibición de trabajo infantil, trabajo forzoso y medidas disciplinarias, respeto a cuestiones sanitarias y ambientales y sistemas de control anticorrupción.

---

<sup>102</sup> Véase Freeman, R. “The Battle over Labor Standards in the Global Economy”, Septiembre, 2002, IADB/FLACSO, Buenos Aires, Argentina.



La **Declaración Tripartita de Principios sobre las Empresas Multinacionales y la Política Social (Declaración sobre las EMN)** es uno de los instrumentos pioneros de OIT para abordar la difícil ecuación entre como promover una mayor inversión necesaria para el desarrollo con el respeto de los principios fundamentales del trabajo y especialmente la relación de las empresas mandantes con las empresarias subsidiarias en la cadena de valor. La última versión de este instrumento fue aprobado en marzo de 2006<sup>103</sup>. Emitida en 1977, aborda el tema del trabajo en la cadena de valor mundial. Aunque no ha bierto espacios para planear casos concretos ha permitido una discusión tripartita en el seno de OIT sobre este sensible tema.

Otro instrumento que debe ser mencionado dentro de aquellos que abordan el tema de la inversión extranjera en los mercados globales lo constituyen las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales (en adelante las Directrices), cuya última revisión fue aprobada con fecha 25 de mayo de 2011. Las Directrices tienen el carácter de recomendaciones pero establecen la obligatoriedad de contar con un Punto Nacional de Contacto (PNC) que debe promover las Directrices y que debe trabajar de manera constructiva con los sindicatos y los empresarios y ser un canal de coordinación para la recepción de denuncias que puedan realizar personas afectadas, entre otros temas, en el ámbito laboral. Cabe dejar constancia que la OCDE contempla la participación de los actores sociales a través de dos institutos: el TUAC, órgano asesor sindical y el BIAC, órgano asesor empresarial, que participan con propuestas respecto de los diversos temas abordados por la organización, especialmente en relación al funcionamiento de las Directrices<sup>104</sup>.

Las Directrices cuentan además con un Anexo denominado “Comentarios”, elaborado por el Comité de Inversiones de la OCDE, con el fin de ampliar las informaciones y explicaciones sobre el texto, especialmente sus modificaciones. Las Directrices incluyen además un procedimiento detallado a seguir por los PNCs. Si bien el tema de trabajo es uno de los diferentes aspectos que abordan las Directrices, en el Punto V, y bajo el título de “empleo y relaciones laborales”, en la práctica ha sido el que más casos ha concitado en la historia de su aplicación en los países de América Latina.

La última revisión de este texto incorporó un nuevo capítulo sobre Derechos Humanos, adecuó las normas sobre Empleo y Relaciones industriales con las disposiciones de la OIT, integró nuevos elementos para combatir el cohecho y la corrupción, clarificó la aplicación de las Directrices en relación con los conceptos de Devida Diligencia y Cadena de Suministro y en cuanto a los procedimientos, amplió el rol de los Puntos Nacionales de Contacto, asumiendo que la institución gubernamental es clave para la implementación de la Líneas Directrices.

A la fecha las Directrices se aplican a 42 países de los cuales 34 son países miembros de la OCDE y 8 tienen carácter de adherentes México y Chile son los únicos países latinoamericanos que forman parte de la OCDE, pero, sin tal carácter también han adherido a las Directrices que no son miembros de la OCDE: Argentina, Brasil y Perú<sup>105</sup>.

En paralelo a las actividades de los Grupos de Gobierno, sesionan dos comités que garantizan la participación y asesoría de las organizaciones sindicales y empresariales, denominadas *Trade Union Advisory Committee* (TUAC) y *Business and Industry Advisory Committee* (BIAC) por sus denominaciones originales en inglés.

Las Directrices se aplican a las empresas multinacionales que operan en países en desarrollo y las partes interesadas, sindicatos y ONGs pueden presentar denuncias sobre sus vulneraciones a los Puntos de Contacto donde las inversiones se realizan e igualmente se han dado casos en que tales denuncias se han presentado en los PNC de donde tales inversiones provienen.

<sup>103</sup> Véase [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--ed\\_dialogue/---actrav/documents/publication/wcms\\_153938.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--ed_dialogue/---actrav/documents/publication/wcms_153938.pdf)

<sup>104</sup> EL TUAC y el BIAC, así como el OCDE Watch formularon diversos comentarios en relación a la actualización de las Directrices. Ver sitio web de OCDE: [www.oecd.org](http://www.oecd.org).

<sup>105</sup> El texto revisado puede consultarse en: [http://www.oecd.org/document/28/0,3746,en\\_2649\\_34889\\_2397532\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/28/0,3746,en_2649_34889_2397532_1_1_1_1,00.html).

El PNC de México fue creado en el 2001, en la Secretaría de Economía, específicamente la Dirección General de Negociaciones Comerciales Internacionales. El PNC no ha recibido denuncias de forma directa, sino derivada, a partir de los PNC alemán y francés. Aún cuando es el más antiguo de los PNC por la temprana incorporación de México a la OCDE, no se han observado una fuerte actividad de casos presentados al PNC en temas laborales.

El PNC de Chile fue creado a comienzos del 2001 en la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON) del Ministerio de Relaciones Exteriores.

En la aplicación práctica de estas Directrices, Chile ha registrado dos casos, uno aplicado a las actividades de la compañía transnacional Nutreco/Marine Harvest S.A., importante exportadora de salmones de Chile en contra de la cual se presentó en el año 2002 una queja de distintas organizaciones de la sociedad civil nacional que derivó en un complejo proceso de negociación tripartita realizada bajo el control internacional de los Puntos Nacionales de Contacto, PNC, de la OCDE de Holanda y Chile y que hacia el 2004, y luego de un arduo proceso de diálogo tripartito, logró una solución pactada del conflicto. El otro caso registrado en Chile se refiere a la queja planteada por la Central Unitaria de Trabajadores de Chile (CUT) ante el (PNC) de la OCDE en relación al Sindicato número 1 de la Empresa Unilever, con fecha 8 de Junio del 2005.

En cuanto al PNC de Argentina, éste fue creado en Julio de 2006, y opera en la Dirección Nacional de Negociaciones Económicas Internacionales (DINEI), del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Unidad de Coordinación para Temas de la OCDE. A fines del 2004 y del 2006, los sindicatos de trabajadores bancarios y molineros presentaron sendas denuncias al PNC.

Brasil adhirió a las Directrices en 1998 y su PNC fue institucionalizado en el Ministerio de Hacienda. Es el PNC que más denuncias ha recibido, siete en total, cinco de las cuales se han originado en el sindicalismo de la CUT-Brasil.

Perú adhirió a las Directrices en el año 2008 y su PNC se encuentra en Pro inversión, Agencia del Ministerio de Economía y Finanzas.

Sobre los casos registrados ante los PNC, se mencionan más de 30 hacia el año 2008, reivindicados por las organizaciones sindicales y ONGs, tanto por denuncias directas a los PNC de con América Latina como en otros casos, derivados desde PNC de los países de origen de la inversión. Dentro de los casos más importantes se mencionan los de ciertas empresas coreanas en Guatemala, Nutreco y Unilever en Chile y Euskadi/General Tire de México.

Cabe mencionar también que hubo unas denominadas “pre-denuncias” (BNL en Argentina y Bompreco en Brasil), en que por efecto de acciones realizadas ante los PNC y otras adicionales, las empresas revisaron sus procedimientos. En estos “no-casos” las empresas satisficieron las condiciones requeridas y por ende no fue necesaria la tramitación de los procedimientos.

Finalmente señalaremos sobre estas Directrices que en América Latina se ha aplicado no sólo en los países signatarios de su texto sino además en los casos de Uruguay, por iniciativa de los PNC de Finlandia y Suecia, Ecuador, por los PNC de Alemania y Canadá y de Guatemala, por acción ante los PNC de Corea, EEUU y Holanda.

Otro instrumento de esta serie lo constituye el Pacto Global de la Organización de Naciones Unidas (el Pacto) forma parte de las referencias ineludibles a la hora de mencionar las normas indirectas del Derecho Internacional. Fue construido por iniciativa del Secretario General de Naciones Unidas para promover el diálogo global en torno a nueve principios que incluyen las normas laborales básicas. Incluye a empleadores y a sindicatos mundiales y ofrece incentivos a empresas individuales que deseen suscribir el Pacto. Adhieren a este Pacto más de 10.000 empresas de 130 países<sup>106</sup>.

---

<sup>106</sup> Véase el enlace: [www.unglobalcompact.org](http://www.unglobalcompact.org).

Debemos mencionar igualmente otro instrumento que ha ido adquiriendo interés constituido por la Iniciativa Mundial para la Elaboración de Informes de Sostenibilidad, conocido en inglés como el Global Reporting Initiative (GRI)<sup>107</sup>, iniciativa creada en 1998, siendo apoyada por Naciones Unidas lo que permitió la elaboración de sus líneas directrices para informes de sustentabilidad en el año 2000. Ha desarrollado tres formulaciones de sus líneas directrices y dentro de ellas se encuentra también un importante componente laboral. Su objetivo es generar las pautas comunes necesarias para la presentación de informes no financieros de gestión empresarial con credibilidad. En su Junta Directiva incluye dos representantes sindicales, entre 16 personas de diversa representatividad. Dentro de los 60 miembros que integran su Consejo de Partes Interesadas, 6 provienen de representación sindical. Otras categorías lo integran representantes de empresas y asociaciones empresariales, medioambientales y organizaciones de derechos humanos, entre otros. La Central Sindical Mundial, heredera de la Confederación Internacional de Sindicatos Libres (CIOSL), ha participado en la elaboración de los más recientes documentos de esta iniciativa<sup>108</sup>.

En torno a la Responsabilidad Social Corporativa o Empresarial se han venido emitiendo diversos instrumentos, dentro de los cuales corresponde mencionar la norma SA 8000, múltiples códigos de conducta sectoriales o de empresas multinacionales, algunas de las cuales tienen mecanismos de verificación o certificación, la Iniciativa de Comercio Ético (EI) con sede en el Reino Unido.

Otra norma muy importante en el ámbito de la responsabilidad social es la Norma internacional ISO 26.000, denominada Guía de responsabilidad social. La Organización Internacional de Normalización (International Standards Organization- ISO) es una organización con Sede en Ginebra, que agrupa a los organismos de normalización de 163 países a esta fecha, con un portafolio de más de 18.400 normas sobre las dimensiones económica, ambiental y social, sobre la base de aplicar un consenso mundial sobre el estado del arte en el tema de cada norma.

A partir de debates al interior de la ISO iniciados en el año 2001, en el año 2003 se formó un Grupo ad hoc que derivó en la creación hacia fines del 2004 de un Grupo de Trabajo de ISO sobre Responsabilidad Social para desarrollar la norma ISO 26.000. El debate reunió a expertos de sectores de industria, gobierno, sindical, consumidores, organizaciones no gubernamentales, de servicio apoyo investigación y otros. Participaron más de 450 expertos y 210 observadores de 99 países miembros de ISO y 42 organizaciones vinculadas. En el tema laboral debe destacarse la activa participación de OIT, en virtud de un Memorándum de Entendimiento entre OIT e ISO. Se garantizó el equilibrio de países desarrollados y de países en desarrollo así como el equilibrio geográfico y de género<sup>109</sup>.

La norma ISO 26.000 está llamada a generar un consenso de cuál es el piso mínimo para que una empresa pueda reclamar la calidad de socialmente responsable. Aborda 7 materias fundamentales a partir de la gobernanza de la organización, derechos humanos, prácticas laborales, medio ambiente, prácticas justas de operación, asuntos de consumidores y participación activa y desarrollo de la comunidad.

En síntesis, encontramos en la ISO 26.000 el texto la definición del objeto y campo de aplicación de la norma así como ciertas limitaciones y exclusiones (Capítulo 1); se identifican y proporcionan definiciones fundamentales (Capítulo 2); se describen los factores y condiciones que han influido en el desarrollo de la responsabilidad social así como el propio concepto de responsabilidad social, su significado y como se aplica a las organizaciones (Capítulo 3); se establecen los principios de la responsabilidad social; se abordan dos prácticas de responsabilidad social (Capítulo 4): reconocimiento por parte de una organización de su responsabilidad social y la identificación e involucramiento con las partes interesadas otorgando orientación acerca de cómo reconocer y vincularse a tales partes sobre las materias fundamentales, en la esfera de influencia de una

<sup>107</sup> Véase sitio web: <http://www.globalreporting.org/home/languagebar/spanishpage.htm>.

<sup>108</sup> La CSI ha emitido una guía sindical para participar activamente en la elaboración de memorias de sostenibilidad de la iniciativa GRI. Ver [www.ituc-csi.org](http://www.ituc-csi.org).

<sup>109</sup> Véase sitio web de ISO: [www.iso.org/sr](http://www.iso.org/sr).

organización (cadena de valor) (Capítulo 5); aborda las 7 materias fundamentales ya detalladas proporcionando para cada materia información sobre el alcance, relación con la responsabilidad social, los principios y consideraciones relacionadas y con las acciones y expectativas correspondientes (Capítulo 6), proporciona orientación sobre cómo poner en práctica la responsabilidad social de una organización (Capítulo 7). Un Anexo A presenta un listado de iniciativas y herramientas voluntarias relacionadas con la responsabilidad social y en la bibliografía se formulan referencias a los instrumentos internacionales reconocidos y Normas ISO que se referencian en el cuerpo de la norma.

En cuanto al contenido laboral, es interesante destacar que los derechos laborales fundamentales quedaron incluidos dentro del tema de derechos humanos, abordándose en ellos la libertad de asociación y reconocimiento eficaz del derecho a la negociación colectiva; la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio; la abolición eficaz del trabajo infantil y la eliminación de la discriminación en relación con el empleo y la ocupación, Capítulo 6.3.10.

Sin perjuicio, y sin entrar en un análisis exhaustivo la ISO 26.000 aborda en el tema de Prácticas Laborales los principios fundamentales que emanan de las Declaraciones de OIT de Filadelfia de 1944, la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Se mencionan las condiciones de trabajo y de protección social sobre la base de respetar al menos las disposiciones mínimas definidas en las normas laborales fundamentales y proporcionar condiciones de trabajo decente en relación a salarios, horas de trabajo, descanso semanal, vacaciones, salud y seguridad, protección de la maternidad y condiciones de vida familiar y laboral. También se alude al diálogo social y se hace un exhaustivo desarrollo de prácticas relativas a salud y seguridad ocupacional, así como de desarrollo humano y formación en el lugar de trabajo.

La ISO 26.000 no es vinculante y por tanto sus disposiciones constituyen recomendaciones de gestión, particularmente en las delicadas materias que trata, pretendiendo transformarse en una guía orientadora de cómo hacer negocios sustentables en el tiempo haciendo énfasis en la importancia de los resultados y mejoras en el desempeño de la responsabilidad social, pero a partir de la base que para ello es indispensable que la organización tenga una base de gobernanza sólida. La importancia de esta norma, así como del conjunto de instrumentos de responsabilidad social es que en el sector privado ellos comienzan a ser aplicados de manera creciente como parte de los contratos privados, especialmente con proveedores provenientes de países en vías de desarrollo y a fin de precaver acusaciones de prácticas laborales vulneradoras de derechos laborales fundamentales.

## **G. Legislación extraterritorial de E.E.U.U.**

Las vulneraciones de derechos laborales fundamentales, cuando incluyen violaciones graves de derechos humanos fundamentales han dado origen a la aplicación en países de América Latina de la Ley de Demandas Civiles por Agravios contra Extranjeros (Alien Torts Claim Act, ATCA) de EEUU (de 1789), ley de aplicación extraterritorial conforme a la cual los tribunales de EEUU han autorizado la tramitación de acciones civiles de demandas por daños por violaciones de normas sobre derechos humanos en el exterior por parte de extranjeros residentes sobre la base de que con ello se ha violado el derecho interno de EEUU. Esta ley se ha aplicado a empresas multinacionales en relación con algunos países latinoamericanos, particularmente referidos a Colombia (tres casos), Ecuador, Perú y Argentina. Esta utilización fue avalada por el Congreso de EEUU al promulgar la Torture Victim Protection Act en 1992, la cual afirmaba que para violaciones del derecho internacional no cubiertas por esa ley debería recurrirse a la ATCA. Con este enfoque, la norma fue utilizada exitosamente por

primera vez en 1996 para demandar a la EMN Unocal, bajo la acusación de complicidad en la utilización de trabajo forzoso en la construcción de un oleoducto en Myanmar<sup>110</sup>.

## H. Implicancias para los países de América Latina

Existen muchos ejemplos en la historia de países que han optado por abrir sus economías y otros que la han cerrado. La apertura comercial puede producir ventajas derivadas de la especialización competitiva de la producción de bienes y servicios en una economía y los TLC pueden contribuir en esa dirección agregando mayor certeza en los vínculos comerciales, tema especialmente importante para países de menor peso y desarrollo relativos. Lo propio puede acontecer con procesos de integración. Sin embargo, más allá de las ventajas directas de un acceso a mercados de bienes y servicios, la apertura comercial proporciona innumerables ventajas indirectas derivadas del mayor contacto con otras culturas y civilizaciones, con otras formas de producción y de desarrollo que estimulan la creatividad y la innovación y por consecuencia el desarrollo<sup>111</sup>. Al mismo tiempo que el libre comercio puede aumentar y mejorar el consumo de la población por las ventajas que persigue con la libre competencia en mercados más abiertos, deben analizarse las consecuencias que tienen estos procesos, las que debieran ser aprovechados para impulsar mayores y mejores oportunidades y calidad de empleo, en términos que las condiciones de trabajo y las remuneraciones evolucionen positivamente, y que la protección social se fortalezca y expanda; elementos constitutivos todos ellos del trabajo decente.

Las alianzas comerciales regionales representan uno de los fenómenos que distinguen nuestra era. Los procesos de integración y/o apertura comercial representan un gran desafío para los países de todos los continentes. Su construcción debe considerar el contexto histórico, las especificidades de cada región o subregión, las asimetrías de los diferentes países y las ideas-fuerza que inspiran a los negociadores. Tal como la globalización puede tener consecuencia positivas o negativas, los acuerdos de integración o libre comercio que los países alcancen pueden también ser o no beneficiosos. La diferencia es que la globalización sin reglas deja al imperio del mercado, no siempre perfecto, los altibajos de las economías, en las que aquellas más fuertes o las grandes multinacionales tienen amplio margen de maniobra en detrimento de economías más pequeñas. En cambio, en los procesos de integración o de liberalización comercial, los países, a través de sus gobiernos pueden y deben ejercer su voluntad colectiva para que el diseño de proyectos de liberalización comercial aumente las oportunidades y ventajas y elimine o disminuya las amenazas y desventajas y para que construya las fortalezas de la denominada “resiliencia social”<sup>112</sup>. Tales decisiones colectivas traslucirán el acierto o desacierto de los gobernantes. En medio de una negociación difícil, es imperioso que los acuerdos que se alcancen sean beneficiosos para todos los países involucrados y que también tomen en consideración eventuales respuestas para los sectores menos beneficiados o eventualmente perjudicados por los tratados.

Abordar la dimensión social de estos procesos resulta entonces insoslayable en esta hora y es obviamente una obligación de primer orden medir cuidadosamente las consecuencias positivas y

<sup>110</sup> Baylos A.: “La responsabilidad legal de las empresas transnacionales” (en Revista de Derecho Social Latinoamérica, 1, Buenos Aires, 2006), el cual cita al trabajo de A. Ojeda y L. Compa “Globalization, class actions et droit du travail”, publicado en Daugareilh, I: “Mondialisation, travail et droits fondamentaux, Bruselas/París, 2005).

<sup>111</sup> El caso de China es de la mayor importancia. El país tenía un alto grado de desarrollo, pero en el Siglo XV sus autoridades decidieron cerrar sus fronteras para impedir el contagio de otras culturas que la pusieran en peligro. Conoció siglos de decadencia que la hicieron retroceder en la historia y a conocer siglos de decadencia social, económica y política.

<sup>112</sup> El concepto de resiliencia social alude a la capacidad de las sociedades para desarrollar fortalezas que les permitan absorber golpes y recuperarse rápidamente de situaciones adversas. El concepto emana de la física ciencia que mide la resistencia de los materiales frente a los choques, sea su fortaleza o su fragilidad y de la psicología, que lo ha adaptado para caracterizar la capacidad de las personas para sobreponerse a situaciones dolorosas o traumáticas y salir adelante.

negativas de las iniciativas de liberalización comercial y/o de integración, particularmente en el empleo y condiciones de trabajo. Esta preocupación es tanto más importante cuanto se percibe claramente que hay sectores laborales que se ven muy expuestos en atención a la heterogeneidad de los recursos humanos así como de las empresas. Los sectores de punta y que se relacionan con actividades de exportación, con trabajadores altamente especializados, tanto en roles gerenciales como técnicos, ciertamente pueden verse muy fortalecidos en estos procesos. Los sectores de la pequeña, mediana, y especialmente de la micro empresa, y sus respectivos trabajadores, en áreas atrasadas de la economía, sin tecnología, pueden sufrir consecuencias negativas que todo aconseja prevenir.

En el ámbito de las políticas públicas los cambios en la tecnología y en el intercambio internacional de bienes y servicios han provocado la imperiosa necesidad de adaptarse a ellos. Esta adaptación significa medir el impacto de los cambios e identificar los mecanismos para aprovechar las ventajas que ellos provocan, así como evitar sus consecuencias negativas. Muchas empresas han visto afectada su competitividad y por ende se ven obligadas a aumentar su productividad. La búsqueda de mayores rendimientos productivos ha pasado a tener como objetivo no sólo la búsqueda de mayores ganancias sino el de supervivencia, desde que empresas improductivas se ven obligadas a cerrar sus puertas y con ello, muchas personas han conocido y conocen el desempleo. Aún más, en la búsqueda de mejorar su rentabilidad y productividad, muchas empresas han disminuido sus plantillas de manera indefinida, incorporando mayor tecnología para disminuir sus costos de producción. Igualmente, se han visto medidas destinadas a reducir los costos remuneracionales y no remuneracionales en el ámbito laboral en la búsqueda del mismo objetivo.

Sin embargo, en la relación Norte Sur también aparece como inevitable alcanzar un compromiso sobre cómo abordar la permanente presión política sobre el comercio basada en las normas laborales y que lleva al ciudadano consumidor de Norte América, de la UE y otros países desarrollados a preferir incluso productos más caros antes que productos de países en desarrollo si toman conocimiento que se producen con vulneraciones de derechos laborales básicos<sup>113</sup>.

Desde que cada Estado tiene sus propias normas de acuerdo a su historia y a su realidad social, política y económica, es difícil pensar en tener iguales normas en diferentes países. De allí entonces que una forma de equilibrar esta relación lo constituya el concepto de cumplimiento de la propia ley. Éste es el concepto central del mecanismo de diversos acuerdos, pero también es dable pensar que, a medida que las naciones avancen, gracias a los beneficios esperados de la apertura comercial y de los avances generales en la prosperidad de las naciones, la prosperidad llegue a todos y, particularmente en el ámbito del trabajo, los trabajadores alcancen mejores condiciones de trabajo y de remuneraciones. Sin perjuicio de lo anterior, se espera igualmente que junto con los beneficios de la liberalización comercial y de los flujos de inversión, se produzcan claros avances en materia de civilización laboral, especialmente en los términos que la Conferencia de OIT regula periódicamente. Resulta obvio igualmente que, a mayor desarrollo debiera haber un mayor grado de ratificación y observancia de las normas laborales elaboradas por OIT, particularmente los convenios fundamentales, prioritarios y, en la medida de lo posible, de los demás convenios de la lista actualizada.

Para dar cumplimiento a las cláusulas laborales, los países también deben preocuparse de la agenda legislativa, acompañada de legislación y prácticas que les den cumplimiento interno. Asimismo se requieren medidas que permitan un adecuado funcionamiento de los sistemas de Inspección del Trabajo y de Justicia Laboral y, en algunos casos, del sistema general de Justicia, incluida la penal.

La experiencia de los acuerdos muestra que los países deben adoptar medidas tanto sin acuerdo o antes de los acuerdos, durante la negociación, después de negociados y antes de ser

---

<sup>113</sup> Freeman R. 2002, "The Battle over Labor Standards in the Global Economy" documento presentado en Seminario de Expertos (Buenos Aires, BID-LATN).

ratificadas por ambas Partes y después de que los acuerdos entren en vigencia para no perder el acceso preferente o para evitar sanciones en su caso.

Acorde con lo anterior resultará también estratégico e indispensable abordar mecanismos que aseguren el cumplimiento efectivo de los derechos de los trabajadores, muy especialmente sus derechos fundamentales mediante los institutos clásicos que la civilización ha venido desarrollando desde los albores de la Revolución Industrial y del Derecho del Trabajo, esto es, la Inspección del Trabajo<sup>114</sup> y la Judicatura del Trabajo<sup>115</sup>.

Independientemente de la relación que con motivo de los nuevos acuerdos de libre comercio se cree entre comercio y normas laborales, estos procesos dinamizarán aún más los procesos internos, con nuevas transformaciones. Estas debieran enmarcarse en visiones de país para lo cual se hacen indispensables los mecanismos de diálogo social, en sus diferentes niveles, nacional, sectorial, territorial o en el ámbito de empresa, que pueden versar sobre aspectos generales o específicos. De este modo puede evitarse el conflicto abierto, creando climas laborales menos conflictivos, en que los problemas y dificultades, especialmente los propios de procesos de cambios que generan dolorosas medidas de administración, puedan discutirse. Adicionalmente se trabaja también para evitar esta conflictividad abierta con mecanismos alternativos de resolución de conflictos como la mediación y la conciliación<sup>116</sup>.

En suma, existen tendencias coincidentes en orden a mejorar los ambientes laborales de los diferentes países con normas e instituciones que las promocionen, especialmente en cuanto se trata de normas fundamentales respecto de las cuales existen consensos universales. Por otra parte existen consensos igualmente generales sobre la importancia de alcanzar los mayores grados posibles de liberalización comercial. No hay dificultades para alcanzar grados importantes de coincidencia entre países de relativa homogeneidad económica sobre normas laborales. Sin embargo, los ambientes se tensan en cuanto a la discusión de normas laborales en el contexto comercial internacional Norte-Sur, en que la justa causa de la justicia social aparece para algunos como un pretexto proteccionista en que el objetivo es levantar barreras, eventuales o no, al comercio. Dependerá de los términos de la liberalización comercial y del conjunto de los acuerdos si los países aceptarán finalmente incorporar tales compromisos con ocasión de la discusión de futuros acuerdos de integración o libre comercio.

Los desafíos normativos que plantean tanto los procesos de liberalización comercial como de integración en cuanto a su dimensión social –deben necesariamente responder a todos los requerimientos antes planteados, que por cierto han cambiado desde los comienzos de siglo, pero cuya esencia humanista permanece inalterable desde la Declaración sobre fines y objetivos de la OIT, de 1944, más conocida como la Declaración de Filadelfia y que hoy se expresa en el sencillo pero no menos profundo concepto de trabajo decente.

De lo que se trata finalmente es de alcanzar el justo equilibrio entre los beneficios que debería proporcionar el libre comercio y por otra parte que esos beneficios no destruyan los beneficios sociales desarrollados por las sociedades más desarrolladas y, al mismo tiempo, permitan a las sociedades menos industrializadas alcanzar también los beneficios del desarrollo económico y social, con todas sus implicancias en democracia, buen gobierno, equidad social y sustentabilidad económica.

Para enfrentar los desafíos de la agenda de liberalización comercial y de las cláusulas laborales o acuerdos paralelos, los diferentes países, especialmente aquellos menos desarrollados se enfrentan a diversos tipos de desafíos. Algunos dicen relación con los institutos del cumplimiento de la normativa, como los apuntados respecto de inspección del trabajo y judicatura laboral, otros dirán relación con una adecuada capacidad regulatoria que, a la vez que procure modernizar la legislación

---

<sup>114</sup> Jatobá V. obra citada.

<sup>115</sup> Sappia J., 2002, “Justicia Laboral y medios alternativos de solución de conflictos colectivos e individuales del trabajo”, Documento de Trabajo N°149 (Santiago, OIT).

<sup>116</sup> Morgado E., 2002 “América: El diálogo social y los actuales procesos de cambios económicos y tecnológicos”, Documento de Trabajo N°153, (Santiago, OIT).

laboral y adaptarla conforme a los nuevos escenarios que crean los constantes cambios del mundo productivo en un escenario de globalización, realicen dichos procesos con el debido diálogo social, de manera inclusiva y con respeto de la normativa internacional, especialmente de OIT.

Sin perjuicio, resulta indispensable abordar igualmente toda aquella agenda que mira a la empleabilidad, componente esencial de la agenda del trabajo decente. Esto implica una adecuada agenda que permita una buena educación y formación profesional, adecuados sistemas de certificación de competencias y sistemas eficientes de empleo o intermediación laboral.

Adicionalmente, los países deben, en la medida de sus posibilidades, buscar cómo proteger a sus ciudadanos frente a los diferentes vaivenes del mercado y de la globalización de los mercados, incluidos los financieros. Esto supone adecuados seguros frente a los diferentes riesgos, incluido el de cesantía.

Lo que se espera de los países en desarrollo es que, si prosperan debido a la apertura comercial que permiten los tratados de libre comercio, distribuyan los beneficios de tal apertura y mejoren las condiciones de trabajo y de remuneraciones, mejorando el grado general de civilización laboral de una manera razonable y que se pueda observar y medir.

Lo que irritaría a los consumidores de los países desarrollados, que a la vez son generalmente trabajadores de esos países, es que sus fuentes de trabajo quedaran en peligro debido a la competencia de países en desarrollo en que, merced a una vulneración de normas fundamentales se obtienen costos indebidamente bajos que los dejan fuera de mercado o provocan el éxodo de capitales golondrina.

## Comentarios y conclusiones finales

Cuando los países negocian a través de sus gobiernos tratados de apertura comercial, están buscando una competencia que les permita colocar sus productos, mejorar el valor agregado de sus bienes y servicios y en definitiva mejorar el comercio internacional y con ello procurar crecimiento y sus derivadas en empleo y en el efecto multiplicador de todo el círculo virtuoso que ello trae consigo.

El proceso de incorporación creciente de acuerdos laborales en los procesos de integración y liberalización económica y las tendencias que de ella emanan permiten extraer interesantes conclusiones.

Se observa que la discusión acerca del vínculo entre comercio internacional y trabajo aún está pendiente y que existe una clara visión opuesta en torno a la inclusión de estos temas en la agenda comercial internacional, especialmente en el ámbito multilateral de la OMC así como en los términos de dicha inclusión y sus enfoques.

Las negociaciones bilaterales y regionales están crecientemente incorporando los temas laborales en la gran mayoría de los acuerdos y esta tendencia muestra señales de profundizarse y expandirse.

Los países en desarrollo, a pesar de su reticencia con las cláusulas laborales en los tratados de libre comercio, han comenzado a aceptarlas a la hora del cierre de las negociaciones, sobre la base del balance del conjunto de temas negociados.

En los acuerdos alcanzados en materia laboral existen puntos de coincidencia con cláusulas muy homogéneas, pero hay muchas diferencias, especialmente en el plano de los compromisos y los mecanismos de cumplimiento y de solución de diferencias.

Desde el punto de vista de los países desarrollados, los negociadores de dichos países se ven presionados tanto por el poder de la Administración que les exige un resultado muy concreto en estas materias, generalmente muy rígido, como por los parlamentarios, organizaciones sindicales y la opinión pública. A pesar de ello sí es posible interpretar esos mandatos y flexibilizar de alguna manera las posturas pero con un margen muy estrecho de maniobra. En algunos casos los temas laborales han



obstaculizado muy seriamente el inicio, el desarrollo o el cierre de las negociaciones comerciales o su posterior aprobación en el ámbito parlamentario y algunos países han tenido que abordar temas regulatorios y de fiscalización especialmente para facilitar la aprobación de dichos acuerdos en instancias parlamentarias.

En el caso de las principales potencias negociadoras, EEUU y la UE, sus mandatos negociadores exhiben altos grados de rigidez derivados de sus complejos procesos de decisión internos, el que puede ser más flexible en el caso de otros países. Algo similar acontece también en el caso de los principales países en desarrollo, especialmente los denominados emergentes.

Los países desarrollados han venido mostrando como tendencia una mayor profundización de su propuesta en materia de cláusulas laborales desde los primeros acuerdos pero evidencian formatos muy diferentes en cuanto a la existencia y carácter de las sanciones en caso de incumplimiento.

Otra constatación de la reciente historia de estas cláusulas o acuerdos es que no se registran reclamaciones ante paneles arbitrales como sí ocurre en el ámbito estrictamente comercial o de inversiones. En cambio se registran importantes experiencias de cooperación.

No existen antecedentes que demuestren que se haya hecho uso proteccionista de algún acuerdo o cláusula laboral.

En el ámbito de OIT es absolutamente excepcional la imposición de sanciones comerciales a un Estado por incumplimiento de normas laborales, lo que se adopta frente a situaciones límite como el caso de Myanmar cuando todos los demás mecanismos de cumplimiento y control han fallado en llevar al Estado infractor a una situación de cumplimiento de buena fe. Las acusaciones deben tener un carácter muy grave para que los gobiernos resuelvan tomar la decisión de formular quejas formales en materia laboral.

Se constata además un fortalecimiento del rol de OIT en la medida que los dictámenes de dicha institución hoy cobran un mayor valor para determinar si un país vulnera las disposiciones de la OIT, en especial sus convenios fundamentales o aquellas que se refieren a la agenda del trabajo decente.

Los avances civilizatorios han llevado a que múltiples actores incluyan la exigencia de cumplir con las normas laborales fundamentales, incluso sectores del mundo privado que se abastecen de productos de países en desarrollo y que frente al temor de un desprestigio exigen la comprobación del cumplimiento de tales normativas, lo que coincide con múltiples otros instrumentos internacionales, muchos de ellos de carácter privado.

Más allá de los factores éticos, los países en desarrollo debieran evaluar también la importancia del cumplimiento de las normas laborales y en definitiva de un comportamiento socialmente responsable en el mejor sentido de esta expresión, como un elemento importante para garantizar la competitividad de las empresas y de los países a la vez que como un elemento que atrae inversiones productivas y de largo aliento, por el componente de paz social y de mayor certeza y gobernabilidad que ello implica.

Los países que han adoptado acuerdos de liberalización comercial acompañados de acuerdos de tipo laboral han tenido acceso a programas de cooperación para mejorar sus capacidades de fiscalización y control en algunos casos.

La cooperación de tipo horizontal ha permitido también acceder a intercambios de buenas prácticas o benchmarking buscando las prácticas óptimas en algunas materias y de este modo incorporando prácticas innovadoras en materia de gestión de recursos humanos y de regulaciones y políticas laborales o de seguridad social.

Sin perjuicio de lo anterior, los países en desarrollo podrían evaluar si no sería mejor una discusión multilateral sobre este tema a fin de evitar el efecto pernicioso de las distorsiones que acuerdos múltiples de diferente tenor entre diferentes actores pueda acarrear.

Finalmente, todos los procesos políticos, sociales y económicos y todas las políticas públicas, nacionales e internacionales, deben en primera y última instancia procurar una mejoría de la calidad general de las condiciones de vida de los ciudadanos. El centro es la persona humana. Particularmente, todas las políticas públicas debieran también centrar su atención en cómo poner en condiciones de igualdad de oportunidades a quienes se encuentran con mayores dificultades o vulnerabilidades y en generar trabajo decente para todos, con el objeto de promover sociedades más integradas y socialmente cohesionadas, elemento esencial de paz social y gobernabilidad

## Bibliografía

- Albuquerque, R. “Derechos Fundamentales y Comercio Internacional: Armonización de la eficacia económica con la protección social”. Pág. 362 y Sgts. En V Congreso Regional Americano de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Lima Perú, septiembre 2001. Sociedad Internacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.
- Álvarez, N. “Alcance de los acuerdos DR-CAFTA y de cooperación laboral con Canadá” en Revista Real Card. Guatemala. Marzo 2001, páginas 25 y sgts.
- Annan, K. [www.pactoglobal.cl](http://www.pactoglobal.cl).
- Banco Mundial 2002, “Development, Trade, and the WTO. A Handbook”, (Washington).
- Clinton, W. Study on the Operation and Effects of the North American Free Trade Agreement. Informe de William Clinton al Congreso de EEUU. Washington, EEUU. Julio 1997.
- Compa, L. y Voigt, J., 2005, “Labor Rights in the Generalized System of Preferences: a 20 Year Review” in Comparative Labor Law and Policy Journal, Vol. 22, N° 2/3, páginas 199-237.
- Corres, G. “Dimensión Laboral de la Globalización y de los Tratados de Libre Comercio: Impactos y provisiones laborales”. Primera Reunión de los Grupos de Trabajo en el marco de la XVI CIMT. Taller RIAL. 2010. Santo Domingo.
- CSI – Confederación Sindical Internacional. “Guía sindical sobre las directrices para la elaboración de memorias de sostenibilidad de la iniciativa GRI”. Bruselas, 2008.
- Direcon: Sitio web: [www.direcon.cl](http://www.direcon.cl).
- De Motta, Pedro “Las normas laborales y ambientales en la agenda de las negociaciones internacionales”. Brasilia, 24 Octubre 2001. Seminario Brasil y ALCA. Cámara de Diputados.
- Doumbia-Henry, C. y Gravel E. “Acuerdos de libre comercio y derechos laborales. Evolución reciente”. 2002. OIT Rev. Internacional del Trabajo, Vol. 125 (2006) núm. 3.
- Ebert, F. “Between Political Goodwill and WTO-Law: Human Rights Conditionality in the Community’s New Scheme of Generalized Tariff Preferences (GSP)”. 2009. Zentrum für Europäische Rechtspolitik. Universität Bremen.
- ECOANOS. “Primera experiencia del empleo de las Directrices de la OCDE sobre Inversión Extranjera y Empresas Multinacionales por parte de la sociedad civil en Chile”. Fundación AVINA, abril 2004.
- Ermida, O. “Derechos Laborales y Comercio Internacional”. 2001. En V Congreso Regional Americano de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Lima, Perú.
- Ermida, O. y Racciatti, O. 2003, Derecho internacional del Trabajo, Montevideo.
- Ferrajoli, L. “Derecho y garantías. La Ley del más débil” 2009. Editorial Trotta. Madrid.
- Ferreira M.C. 2002, “La dimensión social de la integración. La experiencia del MERCOSUR”, en Dimensión social de la globalización y de los procesos de integración, Documento de Trabajo N°146, (Santiago, OIT).
- Freeman R. 2002, “The battle over Labor Standards in the Global Economy”, documento presentado en Seminario de Expertos (Buenos Aires, BID-LATN).
- German Fruit Trade Association (DFHV) (Deutscher Fruchthandelsverband e.V). (available at: [http://p57160.typo3server.info/fileadmin/pdf-dateien/jahresberichte/DFHV\\_GB\\_07-08.pdf](http://p57160.typo3server.info/fileadmin/pdf-dateien/jahresberichte/DFHV_GB_07-08.pdf)).
- Howse, R. 1999. “The World Trade Organization and the Protection of Workers Rights”. Northwestern School of Law of Lewis & Clark College. The Journal of Small and Emerging Business Law. Summer, 1999. 3 J Small & Emerging Bus. L. 131.

- International Confederation Of Free Trade Unions (ICFTU). “The Spread of Bilateral and Regional Trade Agreements” (Junio 2006).
- Jatobá, V. 2002, “Inspección del Trabajo en el marco de la Modernización del Estado”, Documento de Trabajo N°148, (Santiago, OIT).
- Lazo, J. P. 1998, “El Acuerdo de Cooperación Laboral entre el Gobierno de la República de Chile y el Gobierno de Canadá” Memoria. U. de Chile. Facultad de Derecho. Agosto.
- Lazo, P. 2009 “Los acuerdos comerciales y su relación con las normas laborales: Estado actual del arte”, Documento de Fondo No.5, International Centre for Trade and Sustainable Development, Geneva, Switzerland.
- Lecuyer, N. 2000, “Les nouvelles administrations du travail: Des acteurs du développement», (Ginebra, OIT).
- Marceau, G. 2008, “Trade and Labour: Rematching an old divorced couple?” en D. Bethlehem, D. McRae, R. Neufeld, and I. van Damme (eds), *The Oxford Handbook of International Trade Law 2009* (Oxford: OUP, 2009).
- Mark, W. 2002, “La dimensión social de la integración y la modernización de la administración laboral. Experiencia del CARICOM”. Documento de trabajo N°152, (Santiago, OIT).
- Mizala, A. y Romaguera, P. 1996. “Estándares Laborales y Protección Social: ¿Amenaza para Chile? Documento de trabajo N° 3. Dpto. de Ingeniería Industrial. Universidad de Chile. Santiago.
- Monteiro De Barros, A. “As comunidades Econômicas e o Direito do Trabalho no Mercosul”. Publicado por Revista Ergon Año XLII, volumen XLII, 1997.
- Morgado, E. 2002, “América: El diálogo social y los actuales procesos de cambios económicos y tecnológicos”, Documento de Trabajo N°153, (Santiago, OIT).
- Morvannou, P. 2008, “Droits Fondamentaux de l’Homme au Travail dans le Commerce International. Quelles voies opérationnelles? Quel Rôle peut-on confier à l’OMC? Syndex. CES ETUC.
- National Research Council Of The National Academies, Committee On Monitoring International Labor Standards. “Monitoring International Labor Standards. Techniques and Sources of Information”. Washington D.C. The National Academies Press
- OCDE: Líneas Directrices para las Empresas Multinacionales. Ver sitio web: <http://www.comercio.mityc.es/es-ES/PDF/legislacion/TextoDIRECTRICES.pdf>
- OIT. Constitución de la OIT y Reglamento de la Conferencia Internacional del Trabajo. OIT 2002. Ginebra.
- OIT. “Rebalancing globalization: The role of labour revisions in existing international trade agreements and development finance policies” en *World of Work Report 2009 – The Global Jobs Crisis and Beyond*. Ginebra. 2009 Ver en sitio web: [http://www.spcr.cz/files/en/eu/ioe/ILO\\_report\\_-\\_World\\_of\\_Work\\_2009.pdf](http://www.spcr.cz/files/en/eu/ioe/ILO_report_-_World_of_Work_2009.pdf). Páginas 63 y sgts.
- Orbie, J. y Tortell, L. “The New GSP+ Beneficiaries: Ticking the Box or Truly Consistent with ILO Findings?” 2009. *European Foreign Affairs Review* 14: 663-681.
- Orsati, A., y Sánchez, H. “Las Directrices de la OCE para Empresas Multinacionales en América Latina: experiencias, aprendizajes y propuestas desde la perspectiva sindical” , 2009. Fundación Friedrich Ebert. Montevideo.
- Pareja, C., entrevista en *El Mercurio*, Edición Especial, página 2. Santiago, 28 de Julio de 2011.
- Pla, A. 1965, “Los Convenios Internacionales del Trabajo” (Montevideo, Biblioteca de publicaciones oficiales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de la República).
- Polaski, S. “Cambodia Blazes a new path to economic growth and job creation”. *Trade, Equity and Development Project*, núm. 51, octubre 2004. Carnegie Papers.
- Revista Puentes, julio 2007, Vol. VIII N° 3.
- Salazar, J.M. y Robert M. 2001, “Acuerdos comerciales regionales” en *Hacia el Libre Comercio en las Américas*, (Washington DC, Brookings Institution Press).
- Somavía, J. 2002, Discurso ante la XII Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo, en “La Dimensión Social de la globalización y de los procesos de integración”. Documento de trabajo N°146 (Santiago, OIT).

- Tokman, V. 2003, “Libre Comercio y Estándares Laborales: un vínculo en evolución”, trabajo presentado en Segunda Reunión sobre Normas Laborales, organizada por el BID y LATN, Buenos Aires, 3-4 Junio 2003.
- Toyama, J. 2010, “Previsiones Laborales de los Tratados de Liber Comercio: El Caso Peruano”. Presentación en Seminario CEPAL, Santiago.
- UNCTAD 1989, “Generalized System of Preferences. Handbook on the scheme of the United States of America” UNCTAD/tap/163/Rev 12.
- Verge, P. 2002, “Presentación analítica del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN)” en Documento de Trabajo N°146 La Dimensión Social de la Globalización y de los Procesos de Integración, (Santiago, OIT).



### **III. Previsiones laborales de los tratados de libre comercio: riesgos y oportunidades El Salvador**

***Mario D. Velásquez Pinto***

#### **Introducción**

Durante años recientes, los países latinoamericanos han suscrito un creciente número de acuerdos comerciales con el objetivo de mejorar el acceso a mercados, atraer inversión extranjera directa y fomentar el crecimiento y la generación de empleo, y en ellos la presencia de cláusulas laborales ha sido cada vez más frecuente.

La inclusión de estas previsiones laborales en los acuerdos comerciales implica riesgos y oportunidades, pues pueden constituirse en instrumentos de protección no tarifaria. Por ejemplo, el gran peso del sector informal en la estructura ocupacional de los países de la región implica un elevado nivel de incumplimiento de las normas laborales, y también entre empresas formales no es extraño observar que no se cumplan la totalidad de las normas establecidas. Así, en una hipotética situación de conflicto comercial levantado por competidores provenientes de un socio comercial, esta situación podría llevar a que se acuse al país latinoamericano de incumplir los compromisos adquiridos, lo que podría derivar en sanciones.

Sin embargo, la inclusión de las cláusulas laborales representa también una oportunidad para el desarrollo de relaciones laborales cooperativas, que configuran el entorno necesario para impulsar estrategias de competitividad de los países basadas en productividades crecientes. Para ello es central el cumplimiento de las normas laborales. Así, dos instituciones que suelen contribuir a asegurar su cumplimiento son típicamente débiles en los países de la región: los sindicatos y la inspección del trabajo. Y estas instituciones podrían verse reforzadas con la inclusión de cláusulas laborales en los acuerdos.

La convergencia de intereses entre los actores laborales en torno al cumplimiento de normas, abre un espacio fructífero de cooperación en el marco de un mejor comercio con mejores relaciones laborales.

Las empresas estarán interesadas en aprovechar las oportunidades de mercado que surgen de un acuerdo comercial y por tanto tienen incentivos para evitar posibles obstáculos por incumplimiento de normas laborales. Los trabajadores, por su parte, pueden ver en estas previsiones un instrumento de presión efectivo para lograr un mayor cumplimiento de las normas laborales nacionales. Y los

gobiernos, si están comprometidos en una estrategia de competitividad sistémica y productividades crecientes, se opondrán a comportamientos empresariales que busquen aumentar sus exportaciones con base en bajos costos laborales, amparados en el incumplimiento de las normas laborales.

El objetivo de este estudio, es Identificar riesgos y oportunidades relacionados con las previsiones laborales de los acuerdos comerciales, y desarrollar propuestas para un aprovechamiento máximo su potencial para el desarrollo de relaciones laborales productivas, equitativas y sostenibles en El Salvador.

## **A. Las previsiones laborales en el comercio y en las inversiones**

En la actualidad, un creciente número de acuerdos comerciales bilaterales y regionales han incorporado cláusulas laborales y en ellas un rol central ha adquirido los Convenios Laborales Fundamentales (CLF) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Las disposiciones laborales pueden incluirse en el propio acuerdo o instrumento de comercio, o en documentos anexos o complementarios, y pueden contener normas jurídicamente vinculantes o tener el carácter de un compromiso político. En cuanto a su contenido, algunas de estas disposiciones se refieren al cumplimiento de ciertas normas del trabajo, que pueden ser los CLF, o a otros convenios de la OIT. En otros casos, pueden buscar el cumplimiento de la propia legislación laboral nacional.

Algunas disposiciones laborales comprometen a los Estados partes a elevar el nivel de protección de sus leyes laborales progresivamente, o al menos a no reducirlos. También pueden apuntar a desarrollar la cooperación y la asistencia técnica sobre estas materias. Algunos acuerdos de comercio prevén concesiones comerciales adicionales si un país toma medidas concretas para cumplir con normas específicas del trabajo. En otros casos, una violación de las normas laborales puede derivar en retener ventajas de comercio (por ejemplo, las preferencias arancelarias), o pueden adoptar la forma de multas monetarias o la suspensión de las actividades de cooperación. En otros casos, no prevén consecuencias económicas en caso de incumplimiento, sino que más bien instan a las partes a abordar el problema mediante la supervisión por órganos de expertos, consultas diplomáticas o intercambio de información o asistencia técnica y financiera.

De este modo, es posible distinguir entre disposiciones laborales condicionales (basadas en incentivos o en sanciones) y de promoción laboral (centrándose en la supervisión y el fomento de capacidades) y, en algunos casos, las disposiciones laborales condicionales se combinan con elementos de creación de capacidad.

### **1. En los acuerdos comerciales**

A continuación se presentan antecedentes sobre las tendencias generales registradas en la incorporación de este tipo de cláusulas especialmente por parte de los Estados Unidos, considerando que El Salvador opera en el marco de un acuerdo comercial con éste desde 2006; con la Unión Europea, atendiendo a que recientemente se ha suscrito aunque no ratificado un acuerdo de asociación con la Unión Europea, y que está en negociaciones con Canadá.

Para el caso de Estados Unidos, este tipo de disposiciones fueron incorporadas en el marco del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) en 1984, como una de las condiciones de elegibilidad para acceder a preferencias comerciales, estableciéndose que el país relacionado debía haber tomado o estar aplicando medidas para cumplir con los derechos laborales reconocidos internacionalmente.

**CUADRO III.1**  
**PREVISIONES LABORALES EN ACUERDOS COMERCIALES DE USA**  
*(Desde 1994 a 2009)*

Acuerdos	Instrumento OIT	Enfoque y contenido	Mecanismo de cumplimiento
Nafta/Naalc (1994)	No	Cumplir normas nacionales en CLF, así como condiciones mínimas de trabajo y derechos de migrantes.	Multas hasta MM US\$ 20,1 por no aplicación de normas nacionales de trabajo infantil, seguridad y salud ocupacional y salario mínimo.
Jordania (2001).	Declaración OIT (1998)	Cumplir CLF (excepto no discriminación) y condiciones mínimas de trabajo. No estimular el comercio ni la inversión externa debilitando las normas laborales.	Sanciones regulares de comercio bajo el mecanismo regular de resolución de disputas del Acuerdo.
Chile (2004), Singapur (2004), Australia (2005), Marruecos (2006), Barhein (2006), CAFTA (2006), Omán (2009)	Declaración OIT (1998), Convenio 182 (peores formas de trabajo infantil)	Cumplir CLF (excepto no discriminación) y condiciones mínimas de trabajo. No estimular el comercio ni la inversión externa debilitando las normas laborales contraviniendo los principios laborales contenidos en el Acuerdo.	Multas hasta MM US\$ 15 por no aplicación de la ley laboral en estas áreas (y pagadas en un fondo especial para apoyar e cumplimiento de los derechos laborales).
Perú (2009), Colombia y República de Corea.	Declaración OIT (1998), Convenio 182.	Asegurar CLF y hacer cumplir la legislación nacional. No debilitar las normas laborales que afecten el comercio y las inversiones si estos contravienen los CLF.	Sanciones regulares de comercio o multas monetarias bajo los mecanismos regulares de resolución de disputas del acuerdo.

Fuente: Ebert, F. y A. Posthuma. (2009)

El primer acuerdo que vincula disposiciones laborales con consecuencias económicas es el Acuerdo sobre Cooperación Laboral (ACLAN) de 1994, paralelo al Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), y que se ha seguido aplicando en iniciativas similares con posterioridad. Después de 1998, fecha de la Declaración de la OIT sobre Convenios Laborales Fundamentales, en los acuerdos celebrados se hace referencia a ésta, y más recientemente, desde 2004, junto con instar a las partes a cumplir con los CLF, se busca el asegurar el cumplimiento de las leyes laborales nacionales, como se observa en Cuadro III.1.

En todos los acuerdos adoptados se han previsto mecanismos de seguimiento, los que pueden, como último recurso, derivar en consecuencias económicas ante violación de las normas laborales. El ACLAN, por ejemplo, establece multas de hasta 20 millones de dólares, aunque no se aplican sobre todas las materias consideradas. Sólo con la excepción del acuerdo de comercio entre Estados Unidos y Jordania, en todos los demás (incluido el CAFTA) se optó por establecer un sistema de multas.

El destino de dichas multas es constituir un Fondo destinado para abordar las violaciones de los derechos laborales, a para la creación de capacidades de cumplimiento y otras medidas. En todo caso, en todos los acuerdos se prioriza la solución amistosa de conflictos y normalmente se incluyen numerosas etapas de consulta y comentarios a través de un panel y/o de otros órganos neutrales, antes de aplicar cualquier sanción económica<sup>117</sup>.

En el caso de Canadá, la experiencia es comparable a la de los Estados Unidos, ya que se ha centrado en la aplicación de la legislación laboral nacional para exigir el cumplimiento de las normas laborales mínimas. Cada una de las disposiciones laborales establecidas en los acuerdos con Canadá,

<sup>117</sup> En todo caso, cabe destacar el Acuerdo Textil entre Estados Unidos y Camboya, en el que se empleó incentivos positivos, en lugar de medidas disuasivas. Bajo este acuerdo, el acceso al mercado norteamericano para las empresas textiles, un 90% de las exportaciones de Camboya, fue condicionado al cumplimiento de una serie de objetivos en normas laborales. En este tuvo una participación clave la OIT.



salvo con Costa Rica, se prevén multas en caso de incumplimiento, las que van desde un mínimo de 10 millones de dólares hasta un máximo de 15 millones de dólares en los más recientes acuerdos comerciales, y sin ningún límite en el caso del establecido con Jordania, en 2009.

**CUADRO III.2**  
**PREVISIONES LABORALES EN ACUERDOS COMERCIALES DE CANADÁ**  
*(Desde 1997 a 2009)*

Acuerdos	Instrumento OIT	Enfoque y contenido	Mecanismo de cumplimiento
Chile (1997)	No	Cumplir normas nacionales en CLF, así como condiciones mínimas de trabajo y derechos de migrantes. Reforzar el cumplimiento de la legislación nacional en estas áreas.	Multas hasta MM US\$ 10 por no aplicación de normas nacionales de trabajo infantil, seguridad y salud ocupacional y salario mínimo.
Costa Rica (2002)	Declaración OIT (1998)	Cumplir CLF (excepto no discriminación) y condiciones mínimas de trabajo. Reforzar el cumplimiento de la legislación nacional en estas áreas.	Sólo modificación de actividades de cooperación en caso de incumplimiento.
Perú (2009) y Colombia	Declaración OIT (1998), Convenio 182 (peores formas de trabajo infantil)	Cumplir CLF en normas nacionales seguridad y salud ocupacional, horas de trabajo, salario mínimo y derechos de migrantes. Reforzar el cumplimiento de la legislación nacional en estas áreas.	Multas hasta MM US\$ 15 (sólo por los temas cubiertos por la OIT 1998 y deben ser pagadas en un fondo especial para derechos laborales).
Jordania (2009)	Declaración OIT (1998), Convenio 182.	Cumplir CLF en normas nacionales, seguridad y salud ocupacional, horas de trabajo, salario mínimo y derechos de migrantes. Reforzar el cumplimiento de la legislación nacional en estas áreas.	Multas sólo por las materias cubiertas por OIT (1998) 1998 y deben ser pagadas en un fondo especial para derechos laborales).

Fuente: Ebert, F. y A. Posthuma. (2009).

Todos estos acuerdos promueven el diálogo entre las partes e incluyen asistencia técnica. Estas actividades son conducidas por un Consejo ministerial en cada caso, asistido por las oficinas nacionales de cada país, y operan con el criterio de buscar soluciones amistosas de las disputas a través de la consulta, antes que la imposición de sanciones.

En cuanto a la Unión Europea, también las disposiciones laborales de los acuerdos comerciales celebrados por ésta con otros Estados han experimentado una considerable evolución, y se distinguen por dar prioridad a la cooperación técnica y asistencia al desarrollo.

En el reciente acuerdo de comercio de EC–Cariforum de 2008, incluso va un paso más allá, pues refiriéndose a la declaración de la OIT de 1998, establece una serie de compromisos concretos. Estas pueden solicitar consultas en caso de diferencias en la interpretación y aplicación de las normas, lo que puede implicar la consulta de un comité de expertos y de la OIT.

Si no se logra ninguna resolución de la disputa dentro de nueve meses, cualquiera de las partes puede llevar el caso ante el mecanismo de solución de controversias regular. Si no se llega a ningún acuerdo, pueden tomarse medidas de carácter temporal. Sin embargo, éstas pueden no afectar las concesiones comerciales y sólo abordar otras cuestiones cubiertas por el acuerdo, tales como las actividades de cooperación. Este acuerdo también incluye un marco de cooperación, destinado a crear capacidades en áreas laborales problemáticas en los Estados de Cariforum.

**CUADRO III.3**  
**PREVISIONES LABORALES EN ACUERDOS COMERCIALES DE LA UNIÓN EUROPEA**

Acuerdos	Referencia a Instrumentos OIT	Enfoque de las previsiones
Autoridad Palestina (1997) Marruecos (2000), Israel (2000), Algeria (2005) y Camerún (2009).	No	Cooperación y diálogo sobre temas seleccionados y relacionados con los estándares laborales.
Chile (2003)	Convenios Fundamentales de la OIT.	Compromiso para dar prioridad al respecto de derechos sociales básicos, incluyendo la promoción de los Convenios Fundamentales de la OIT y el diálogo social.
Sud–Africa (2000), African, Caribbean and Pacific Group States (2003).	Convenios Fundamentales de la OIT	Consolidar el compromiso de las partes en los Convenios Fundamentales de la OIT.
Cariforum Countries (2008)	Declaración de Convenios Fundamentales de OIT, 1998.	Compromiso para (i) asegurar el cumplimiento de CLF de OIT, (ii) no disminuir o dejar de aplicar la legislación nacional para favorecer el comercio y las inversiones. Marco de cooperación y monitoreo con la participación de las partes interesadas, con consulta opcional a la OIT. Marco para la solución amigable de controversias –si las disputa no pueden ser resuelta a través de consultas, otras medidas que no consideran sanciones comerciales pueden ser tomadas (por ejemplo, reajuste de actividades de cooperación).
República de Corea (2009, pero no ratificado).	Declaración de Convenios Fundamentales de OIT, 1998, y se alienta a las partes a ratificar otros convenios OIT actualizados.	Compromiso para (i) cumplir y promover los CLF de OIT, (ii) implementar todo convenio OIT ratificado, (iii) no disminuir o dejar de aplicar la legislación nacional en un sentido que afecte el comercio y las inversiones. Marco de cooperación y monitoreo con la participación de las partes interesadas, con consulta opcional a la OIT.

Fuente: Ebert, F. y A. Posthuma. (2009)

También este enfoque está presente en el acuerdo comercial entre la UE y la República de Corea, donde se optó por un capítulo conjunto sobre cuestiones laborales y ambientales. Mientras que sus compromisos se corresponden en gran medida con las contenidas en el acuerdo de comercio EC–Cariforum, además prevé la creación de dos grupos consultivos nacionales (uno para cada parte), que prestará asesoramiento sobre la aplicación de las normas laborales. NO obstante lo anterior, éste excluye explícitamente el recurso al mecanismo de solución de controversias regular del acuerdo de comercio y a las posibles sanciones.

En cuanto a sus efectos, Ebert y Posthuma (2009) plantean que debido a la diversidad y gran número de experiencias no resulta sencillo cuantificar la magnitud de sus efectos. Dos de los once Sistemas Generalizados de Preferencias existentes incluyen disposiciones laborales condicionales. Por su parte, de los 186 acuerdos de comercio que están en vigor y han sido notificados a la OMC, 37 incluyen disposiciones laborales condicionales o promocionales, las que han aumentado considerablemente durante los últimos 20 años. En efecto, entre los acuerdos comerciales que entraron en vigor entre 1995 y 1999, sólo en un 4% del total figuran cláusulas laborales, proporción que aumenta a un 11% entre los acuerdos suscritos entre 2000 y 2004, y a un 31% en los firmados entre 2005 y 2009.

Hasta la fecha, ninguna de las disposiciones laborales en los acuerdos comerciales examinados ha derivado en sanciones<sup>118</sup>. De las 37 presentaciones registradas en el ACLAN 2008,

<sup>118</sup> Distinto es el caso en el ámbito de los SGP. El SGP de USA y el SGP de la UE cubren menos de una quinta parte y menos de una décima, respectivamente, de las importaciones procedentes de los países beneficiarios. De los 57 casos examinados, desde 1985 hasta 2007, 13 han dado lugar a la retirada de las preferencias. En 5 casos, el

ninguna avanzó más allá de la etapa inicial de consultas ministeriales. Más de la mitad de estos casos han sido seguidos por actividades de cooperación, tales como grupos de trabajo, un caso fue presentado contra Guatemala en 2008 como parte del CAFTA, el que derivó en recomendaciones específicas, y éste se ha mantenido bajo revisión.

Por parte, la cuestión de la eficacia de las disposiciones de trabajo basado en sanciones no es clara. Los autores citados concluyen que, en general, el efecto de estas disposiciones sobre la situación de los trabajadores depende en gran medida de la presencia de interlocutores sociales nacionales, así como de la dependencia económica del país beneficiario en el acceso a los mercados, y de su propia capacidad técnica para corregir el problema.

Los estudios disponibles sugieren que el impacto de las normas laborales del NAFTA por ejemplo, ha sido bastante limitado. En la ausencia de sanciones, la herramienta de aplicación principal ha sido la censura pública, cuyos resultados son difíciles de medir. Factores tales como la dificultad de aplicación y prolongados o engorrosos procedimientos han sido citados como posibles razones para el menor interés de los sindicatos y las organizaciones no gubernamentales para utilizar estos mecanismos. Sin embargo, algunos beneficios indirectos se han generado; como el mayor conocimiento y comprensión de las normas laborales en los respectivos países y la configuración de alianzas transnacionales entre sindicatos y organizaciones no gubernamentales.

A la luz de la importancia práctica limitada de los mecanismos de sanción, se ha argumentado que, en la práctica, el pilar principal en los acuerdos comerciales de los Estados Unidos ha sido el componente de cooperación. Este es el caso del acuerdo comercial entre Estados Unidos y Chile, en el que se ha adoptado un enfoque de cooperación que privilegia actividades para mejorar la capacidad institucional de Chile en habilidades de los funcionarios y de los procedimientos para la aplicación de la legislación laboral.

Este enfoque ha sido reforzado en el marco del CAFTA, como se analiza más adelante para el caso de El Salvador, en el cual el Gobierno de los Estados Unidos ha proporcionado 20 millones de dólares al año desde 2006 para la creación de capacidades en el ámbito de las normas laborales en los países del CAFTA-DR. Así, se han elaborado planes de acción por la administración estadounidense y los países CAFTA en consulta con los interlocutores sociales nacionales, constituyendo un mecanismo para verificar el progreso hacia los objetivos establecidos en el Acuerdo, el que además cuenta con la supervisión de la OIT.

## **2. En el financiamiento para el desarrollo**

Otro ámbito en el cual se han incorporado cláusulas laborales es el de las políticas de inversión de instituciones de crédito para el desarrollo, entre las que destaca el grupo del Banco Mundial que comprende cinco instituciones financieras, tres de las cuales funcionan en el ámbito del financiamiento para el desarrollo. En el nivel regional las principales son el Banco Asiático de Desarrollo, el Banco Africano de Desarrollo, el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, el Banco Europeo de Inversiones y el Banco Interamericano de Desarrollo.

Mientras que las instituciones que operan al nivel multilateral y regional son propiedad de sus Estados miembros, los que operan en el nivel bilateral también tienen propietarios privados, aunque sus principales accionistas sean gobiernos nacionales. El grupo del Banco Mundial abarca tanto la inversión en el sector público y el sector privado (Internacional Finance Corporation, IFC). Estas

---

tratamiento preferencial fue luego reintegrado. En el caso del SGP de la UE, en 2 casos se han retirado las preferencias comerciales, afectando a Myanmar y Bielorrusia. Otra denuncia fue presentada ante la Comisión sobre el trabajo infantil en régimen de servidumbre en Pakistán. En esta oportunidad, la UE optó por un enfoque diferente, al abstenerse de iniciar una investigación optando por el diálogo político y por aumentar su apoyo a las actividades del programa de la OIT para la erradicación del trabajo infantil en el país.

instituciones financieras desembolsaron un total de 45 millones de dólares en préstamos, garantías y otros durante 2005, de los cuales 21,3 millones de dólares fueron dirigidos en el sector privado<sup>119</sup>.

Cada vez más los organismos internacionales están considerando tener en cuenta las condiciones de trabajo decente en sus operaciones de inversión. Así, por ejemplo, en 2002, el Banco Mundial anunció públicamente su compromiso con los CLF, los que también han sido adoptados por otras instituciones regionales y bilaterales.

A diferencia del caso de las cláusulas laborales en los acuerdos comerciales, que se refieren principalmente a los Estados, las disposiciones laborales en las políticas de las instituciones financieras se aplican principalmente a socios del sector privado. Sin embargo, hay algunas excepciones:

- La sección pública del grupo del Banco Mundial (BIRF y AIF) considera a los CLF de la OIT en el diseño de las estrategias de asistencia que el Banco prepara en cooperación con el país prestatario interesado, aunque no es un criterio de elegibilidad para préstamos. Sin embargo, el Banco Mundial pretende abordar estas materias en diálogo con el país en cuestión, en los casos donde la no aplicación de las normas fundamentales afecta negativamente el desarrollo del país. Una política similar fue aprobada recientemente por el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD) en 2008.
- Desde 1985, las políticas de la Corporación de Inversiones Privadas en el Exterior de los Estados Unidos (OPIC, en inglés) incluyen disposiciones laborales ligadas a las del Sistema Generalizado de Preferencias. Esto significa que las actividades de inversión en países que han perdido las preferencias comerciales debido a una infracción de las disposiciones laborales del SGP, también están excluidas de las operaciones de OPIC. Para los países que no se benefician del SGP, se efectúa una evaluación individual.
- Además de dichas excepciones, las políticas de las instituciones financieras se centran principalmente en el cumplimiento de las empresas que participan en sus respectivas operaciones de inversión, aunque pueden a veces, como en el caso del BERD, cubrir a las empresas públicas propiedad del Estado.

En la inclusión de las disposiciones laborales en las políticas de inversión, ha jugado un papel de liderazgo la Corporación Financiera Internacional (CFI). En 1998, la CFI ya había adoptado una salvaguardia para tratar cuestiones laborales, y en 2003 y luego de una evaluación y consultas con una amplia gama de partes interesadas, incluida la OIT, se adoptó la "Política y Desarrollo de Estándares sobre Sustentabilidad Social y Ambiental". Esta contiene requerimientos específicamente relacionados con estas materias y han sido aplicados en todos los proyectos financiados por la CFI desde mayo de 2006, y se han convertido en una referencia para otras instituciones en la elaboración de disposiciones laborales integradas en sus propias políticas.

Por ejemplo, los "requisitos de rendimiento" del BERD, adoptados en mayo de 2008, parecen haber sido inspirado por dichas normas. También en el caso de la Agencia de Garantía de Inversiones Multilaterales del Banco Mundial, al aprobar las normas de rendimiento en 2007, así como por los principales bancos del sector privado internacional (conocidos como los "bancos del Ecuador"). Estos bancos se comprometieron a aplicarlos a cualquier proyecto con un valor mínimo de 10 millones de dólares, y en 2008, según estimaciones de la CFI, estos se aplicaban a un 80% de proyectos financiados por bancos privados en los países en desarrollo.

Por su parte, desde finales de los años noventa, instituciones financieras europeas como el Fondo Danés para la industrialización de los países en desarrollo (IFU), la Compañía Financiera Holandesa para el Desarrollo (FMO) y Corporación Alemana de Inversión y Desarrollo (DEG), han integrado disposiciones laborales en sus políticas de inversión. Numerosas instituciones financieras

---

<sup>119</sup> Ebert y Posthuma (2009), op cit.

regionales y más recientemente algunas bilaterales, incluyendo el Banco de Desarrollo de Austria (OeEB), establecido en 2008, han seguido el ejemplo.

**CUADRO III.4**  
**PREVISIONES LABORALES EN EL DESARROLLO DE ESTÁNDARES**  
**DE LA CORPORACIÓN FINANCIERA INTERNACIONAL**

Aspectos laborales	Requisitos aplicables a los clientes de la CFI
Temas generales	Los clientes deben adoptar una política de recursos humanos y documentar y comunicar a sus empleados información sobre empleo y condiciones de trabajo.
Libertad de asociación	Cumplimiento de la legislación nacional. Donde la ley prohíba sindicatos, mecanismos alternativos para denuncia y protección de condiciones de trabajo deben ser adoptados. Los clientes no pueden, bajo ninguna circunstancia, desalentar o discriminar a quienes se organicen y negocien colectivamente.
No discriminación	Cumplimiento de la legislación nacional si ésta prohíbe la discriminación.
Trabajo infantil	No trabajo infantil, edad mínima: siguiendo la aplicación de la ley nacional, no emplear a niños menores de 18 años en trabajos peligrosos.
Trabajo forzoso	No utilizar trabajo forzoso bajo amenaza de castigo.
Condiciones de trabajo	Respetar los acuerdos colectivos del cliente. Si no existen, las condiciones de trabajo establecidas por la ley nacional deben ser respetadas.
Salud y seguridad ocupacional	Los clientes deben tomar medidas para minimizar los riesgos, accidentes y muertes.
Compensaciones	En casos de despidos masivos un plan de compensaciones es requerido para mitigar sus efectos en consulta con los trabajadores y sin discriminación.
Mecanismos de quejas	Posibilitar que los trabajadores planteen sus demandas de un modo transparente y expedito.
Trabajadores no empleados	Cubrir con contratos a quienes realizan funciones principales para el cliente.

Fuente: Ebert, F. y A. Posthuma. (2009)

Muchas de estas instituciones financieras, incluyendo la CFI, el BID y la mayoría de los europeas, también tienen una lista de exclusiones que les impide invertir en clientes que utilizan el trabajo infantil y el trabajo forzoso. Sin embargo, no necesariamente abarcan todos los requisitos específicos de los convenios de la OIT. Normalmente, la referencia principal es, en primer lugar, la legislación nacional.

La aplicación de estas disposiciones laborales normalmente se basa en una evaluación social inicial de la inversión propuesta. Si se identifican problemas en relación con las prácticas laborales, puede abordarse a través de un plan de acción.

Uno de los marcos de procedimientos más amplio ha sido desarrollado por la CFI. Una primera evaluación ambiental y social debe llevarse a cabo por la empresa del cliente. Si se identifican riesgos potenciales de cumplimiento de normas, la empresa cliente elaborar un plan de acción para evitar, o al menos mitigar, el impacto sobre las condiciones de trabajo. La CFI tendrá en cuenta este plan de acción al realizar su propia evaluación social, que incluye consultas con las organizaciones no gubernamentales y los sindicatos. Por último, en caso de dificultades de cumplimiento de normas, la CFI (en casos extremos) rechazará el proyecto o exigirá a la empresa abordar estas cuestiones, a menudo en combinación con la asistencia técnica para la empresa.

Procedimientos similares también son seguidos por otras instituciones financieras, que han integrado cláusulas laborales en sus políticas de inversión. Dado que los proyectos a menudo reciben financiamiento de más una fuente, algunas instituciones financieras han empezado a coordinar sus políticas, incluidas las necesidades sociales a cumplir por el cliente. Este fue el objetivo de la creación, en 1992, de la Asociación Europea de Desarrollo de Instituciones Financieras. En mayo de 2009, estas firmaron una declaración sobre "Principios para el financiamiento responsable", que compromete a sus

miembros a trabajar con las empresas cliente para realizar progresivamente las normas contenidas en una serie de instrumentos internacionales, incluidos los convenios fundamentales de la OIT.

Finalmente, en cuanto a sus efectos prácticos se sabe muy poco debido a que gran parte de la información es confidencial y el carácter reciente de tales políticas hace prematuro realizar una evaluación integral. Sin embargo, algunas ideas preliminares se obtuvieron del informe de la CFI desde que las normas de funcionamiento de ésta entraron en vigor en 2006. Se han realizado 21 presentaciones por los sindicatos, con la participación de dos solicitudes de información y 19 informes de las presuntas violaciones de las normas de desempeño, y esta ha reaccionado con mayor vigilancia y actividades de capacitación para los destinatarios de financiamiento, y en algunos casos, ha logrado cambios positivos a través de las intervenciones directas.

En efecto, un proyecto fue suspendido después de que se investigaran las circunstancias de la queja. En un caso relativo a una aerolínea brasileña, la CFI ayudó a poner fin a las actividades antisindicales. En un caso similar, con la participación de un sindicato de la construcción de Uganda, la intervención de la CFI fue fundamental para que la empresa aplicara un convenio colectivo. Así, el estudio de algunos casos sugiere que los estándares de rendimiento tienen un potencial para influir positivamente en la situación de los trabajadores, aunque ello estará fuertemente condicionado a la presencia de sindicatos locales que puedan ser capaces de monitorear la situación de los trabajadores, y más aún si están vinculados a sindicatos globales.

Finalmente, en cuanto a su efecto sobre las empresas clientes, mediante una encuesta de la CFI, se constató que las normas de rendimiento son aceptables para estos, no obstante que un 60% de los encuestados cree que los costos bajo las normas de rendimiento son mayores que en el promedio del sector, y que 21% de estos considera que las normas podrían afectar negativamente a su decisión de colaborar con la CFI.

Para los bancos, la evidencia preliminar sobre el impacto de los principios de Ecuador indica que no ha influido negativamente las relaciones de negocios. El número de bancos que se adhirió a estos principios continuó creciendo, y que si bien su adopción conlleva ciertos gastos adicionales, se estima que estos son compensados por ganancias en reputación.

### 3. Responsabilidad social y certificaciones

En muchos países también existen presiones para fortalecer la responsabilidad social de las empresas, y que ha derivado en nuevas iniciativas de promoción del cumplimiento de derechos laborales<sup>120</sup>.

En este ámbito destaca el Pacto Mundial de Naciones Unidas (Global Compact, 1999), que se basa en un llamado a las empresas a adoptar diez principios universales que abarcan, entre otras, las normas del trabajo. En la actualidad alrededor de 6.000 empresas en todo el mundo que están participando en esta iniciativa, principalmente grandes empresas, pese a que El Pacto no tiene ninguna función reguladora y que su código de conducta no tiene ninguna fuerza legal, y que participar en él es voluntario.

El Pacto contiene diez principios que las empresas deben aceptar, apoyar y realizar, en sus respectivos ámbitos de influencia, como un conjunto de valores fundamentales de derechos humanos, condiciones de trabajo y la lucha contra la corrupción. Los principios del Pacto se derivan de instrumentos jurídicos de aplicación universal, tales como: la Declaración Universal de derechos humanos. La declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento; La declaración de Río sobre el medio ambiente y el desarrollo; y La Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción. En materia laboral, el Pacto establece que las empresas deben respetar la libertad de asociación y el reconocimiento del derecho a la negociación colectiva; la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso y obligatorio; la abolición del trabajo infantil y la eliminación de la discriminación en el empleo y la ocupación.

---

<sup>120</sup> Basado en Lazo (2009).

Por su parte, por presiones de la opinión pública, de los medios de comunicación, de las organizaciones no gubernamentales, sindicales, de consumidores, instituciones académicas y otros, ha ido creciendo el compromiso con el comportamiento ético del comercio, el desarrollo sostenible y el denominado, comportamiento socialmente responsable.

Algunos países han promulgado leyes (en Reino Unido, por ejemplo, una ley conocida como la ley de empresas introdujo en 2006 un requisito en las empresas públicas para poner a disposición la información sobre cuestiones sociales y ambientales) y fue nombrado un Ministro encargado de la responsabilidad social. Suecia, en 2008, se anunció que las empresas de Estado tendrían que elaborar informes de Responsabilidad Social Empresarial (RSE), basados en la iniciativa mundial. La mayoría de las 500 mayores empresas en Estados Unidos y el Reino Unido ha adoptado algún código de conducta, muchos haciendo referencia a las normas de la OIT. Además, ha habido muchas iniciativas voluntarias, tales como códigos de conducta socialmente responsable, encaminadas a mejorar la calidad de vida en el trabajo.

Este fenómeno está vinculado no sólo a la creciente importancia de la imagen, sino también a la importancia de los recursos humanos, el medio ambiente y otros aspectos relacionados con otros "actores". Es el caso de la Asociación Comercial Alemana de la Fruta, que ha desarrollado un código de conducta para sus proveedores en todo el mundo, destinados a observar normas mencionadas en el Pacto. Y los proveedores pueden ser certificados por diversos mecanismos, como la norma SA 8000.

En principio, la certificación voluntaria va más allá de los requisitos de la ley. La certificación obligatoria se refiere fundamentalmente a las normas técnicas o aspectos que pueden afectar a la seguridad y la salud de las personas (por ejemplo, certificados sanitarios que permiten la circulación de determinados alimentos o medicamentos).

De las certificaciones más importantes de este tipo son las familias diferentes de las Normas ISO. La ISO es una Federación Mundial de organizaciones de normalización de 140 países, con sede en Suiza. Es una organización no gubernamental, fundada en 1947, con el objetivo de promover las normas de valor universal, cuyo fin último es facilitar el intercambio de bienes y servicios. Se compone de los organismos de normalización nacional "más representativos", si se trata de organizaciones gubernamentales o privadas. Para estos efectos, los grupos más importantes de las normas ISO son la 9000 de calidad y la 14000 para el medio ambiente.

Recientemente, el acontecimiento más importante ha sido la norma estándar ISO 26000, que está actualmente en fase de aprobación final. Este estándar cubre un número de áreas tales como derechos humanos, derechos laborales, medio ambiente, prácticas de comercio, participación de la comunidad, las relaciones con los consumidores y la responsabilidad del producto final. Dicha norma puede tener una influencia importante sobre las exportaciones de las empresas a los mercados mundiales, a fin de protegerse de eventuales cargos por dumping social. Además, su contenido coincide plenamente con la declaración de la OIT de 1998 y con las disposiciones de trabajo decente.

## **B. Los acuerdos comerciales de El Salvador**

El proceso de liberalización comercial de la economía salvadoreña se enmarca en un conjunto de reformas económicas, jurídicas e institucionales, denominadas Programas de Ajuste Estructural (PAE), que se han aplicado a partir de 1989. El Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y República Dominicana con Estados Unidos, CAFTA–DR por sus siglas en inglés, ha representado la profundización de dicho proceso de reformas y apertura comercial<sup>121</sup>.

En cuanto a la liberalización comercial, las principales medidas aplicadas desde 1989 en El Salvador, fueron la reducción unilateral de las barreras comerciales; eliminación de los controles al comercio exterior y la supresión de regulaciones a las inversiones extranjeras. En cuanto a la

---

<sup>121</sup> Basado en Góchez Sevilla (2008).

promoción de las exportaciones, las medidas adoptadas impulsaron las zonas francas de exportación y ciertos beneficios de exenciones fiscales a las empresas exportadoras, los que junto a los beneficios arancelarios otorgados por países desarrollados, jugaron un rol importante para algunos sectores exportadores, principalmente la maquila textil.

La apertura comercial de El Salvador se inició en forma unilateral en 1989, a través de la cual se redujeron los techos arancelarios. Una segunda fase le siguió con la reactivación del Mercado Común Centroamericano y los compromisos adoptados para establecer un calendario de reducción de aranceles que terminaría el primero de julio de 1999. La tercera fase es la de negociaciones multilaterales, al adherir al GATT en 1991 e ingresar a la OMC en 1995.

A esos tres procesos, se agrega un cuarto, que se ha mantenido desde fines de los años noventa hasta la actualidad, que consiste en la suscripción de tratados de libre comercio bilaterales—entre Centroamérica o grupos de países de la región— con otras naciones al estilo del conocido Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

El proceso de liberalización ha continuado en el período más reciente, principalmente a través de la suscripción de Tratados de Libre Comercio (TLC). Los nuevos TLC vigentes para el caso de El Salvador —y la mayoría de países centroamericanos— son los suscritos con México, República Dominicana, Chile, Panamá, Estados Unidos y Taiwán. Otros no han sido ratificados, con la Unión Europea, en el marco del Acuerdo de Asociación, y en negociación con Canadá. Una visión completa del tipo de Acuerdos Comerciales del El Salvador se presenta en el Cuadro III.5.

**CUADRO III.5**  
**ACUERDOS COMERCIALES DEL EL SALVADOR**

Tipo de Acuerdos	Fecha de suscripción
Acuerdos multilaterales	
Miembro de la OMC	7 mayo de 1995 (Parte contratante del Gatt 1947 desde 22 mayo de 1991)
Uniones aduaneras	
Miembro del MCCA	13 diciembre de 1960
Acuerdos de Libre Comercio	
Colombia – Triángulo del Norte (Colombia – El Salvador, Guatemala y Honduras)	9 agosto de 2007
Honduras – Taiwán	7 mayo de 2007
DR – CAFTA	5 agosto de 2004
Panamá (Centroamérica – Panamá)	6 marzo de 2002
México (Triángulo del Norte – México)	29 junio de 2000
Chile (Centroamérica Chile)	18 octubre de 1999
República Dominicana (Centroamérica – República Dominicana)	16 abril de 1998
Acuerdos de Alcance Parcial	
Venezuela (República Bolivariana de)	10 marzo de 1986
Colombia	24 mayo de 1984
Panamá	2 junio de 1970

Fuente: OEA. Sistema de Información sobre Comercio Exterior (SICE)

Cabe destacar que sólo en el caso del CAFTA se han establecido cláusulas laborales, como se señala más adelante en el reciente acuerdo de asociación con la Unión Europea también se hace referencia a los aspectos laborales.



## 1. El componente laboral del CAFTA

El CAFTA comparte, como la gran mayoría de los TLC, la misma estructura, contenidos y reglas básicas que el NAFTA<sup>122</sup>, pues su contenido esencial consiste en la liberalización de los flujos comerciales de bienes, eliminación de aranceles y cuotas en el comercio bilateral y agrega especial énfasis a las leyes de protección de la propiedad intelectual, así como en la desregulación y apertura de los sectores servicios, inversiones y compras del sector público al capital extranjero.

En cuanto al ámbito comercial, el CAFTA contiene compromisos de eliminación total de los aranceles y cuotas, en bienes agrícolas y manufactureros, así como prohibiciones a los subsidios a la exportación y a que los gobiernos impongan requisitos de desempeño a las empresas, inversiones o proveedores de servicios extranjeros y/o locales, así como tener porcentajes de consumo nacional, generación de empleo y metas de exportación.

El CAFTA establece además normas de origen, que son requisitos de contenido regional que deben cumplir las exportaciones de bienes para poder beneficiarse de las exenciones arancelarias que contempla el acuerdo. Un estudio del Banco Mundial<sup>123</sup> reconoce que las reglas de origen han sido un obstáculo importante para el comercio centroamericano hacia Estados Unidos.

Sobre los mecanismos de protección, el tratado contempla las salvaguardias, las cuales consisten en la suspensión del programa de desgravación o en la imposición del arancel existente previamente a la entrada en vigencia del CAFTA, y deja intactas un conjunto de medidas, principalmente utilizadas por Estados Unidos, tales como sus normas sanitarias, fitosanitarias y técnicas más exigentes y su esquema de subsidios a la producción interna –principalmente al sector agropecuario. El citado estudio del Banco Mundial, reconoce que la falta de información y procedimientos necesarios para cumplir las normas sanitarias han sido de hecho las principales barreras a las exportaciones centroamericanas a Estados Unidos.

El capítulo dieciséis del CAFTA es el “capítulo laboral” y considera mecanismos que las partes del mismo deberán agotar para garantizar derechos laborales y asegurar así los beneficios comerciales que implica este acuerdo comercial.

Como ha sido señalado, en el ámbito de las relaciones comerciales internacionales, una legislación laboral débil o insuficientemente aplicada genera una clara desventaja para los países que las cumplen adecuadamente. De este modo, obtener este tipo de ventajas constituye una práctica desleal en el comercio, que es conocida como dumping social, y este es un objetivo fundamental que se busca evitar con la inclusión de las cláusulas laborales.

La cláusula laboral en CAFTA, por su parte, incluye lo relacionado con los Derechos Fundamentales en el Trabajo, con arreglo a la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el trabajo y su Seguimiento (1998), la normativa laboral local de los países miembros del tratado, así como las disposiciones contenidas en otros convenios internacionales de la materia.

Lo pactado en materia de trabajo se encuentra dispuesto, específicamente, en el Capítulo dieciséis del texto del tratado; éste consta de ocho artículos y un anexo<sup>124</sup>, y una síntesis se presenta en el Cuadro III.6.

Las obligaciones internacionales en materia laboral y la soberanía en el establecimiento y cumplimiento de las normas laborales de los países miembros del Tratado, son reconocidas en los artículos primero y segundo del capítulo. Se establece también la prohibición del debilitamiento de la

<sup>122</sup> Este tipo de acuerdos han sido ampliamente criticados por no otorgar un tratamiento adecuado a las asimetrías que median entre los países suscriptores (Moreno, 2003 y 2004; Arroyo, 1999), citados en Góchez Sevilla (2008). La discusión sobre este aspecto se documenta ampliamente en esta última publicación.

<sup>123</sup> Jaramillo et al., (2005) citado en Góchez Sevilla (2008).

<sup>124</sup> Véase el texto completo en el Anexo respectivo.

legislación laboral por razones comerciales o de inversión como medio de promover la competencia leal entre los países exportadores.

El tercer artículo se concentra en los aspectos procesales y la promoción del conocimiento público de las leyes laborales vigentes en cada país. La garantía de transparencia, economía y celeridad procesal en los asuntos de trabajo; el compromiso de los órganos jurisdiccionales de cada país parte en dictar las resoluciones que ponen fin a los asuntos en tiempo y de conformidad con las disposiciones legales aplicables, motivando sus razonamientos y observando plenamente el sistema de valoración de prueba que corresponda.

El cuarto artículo establece los mecanismos y espacios institucionales a través de los cuales se canalizarán las consultas en materia laboral. Se crea un Consejo de Asuntos Laborales, de integración ministerial, como el principal mecanismo de consulta laboral, sus decisiones serán públicas y contará con mecanismos de participación pública; tiene como cometido primordial supervisar la implementación del Capítulo laboral y revisar el avance en la materia conforme lo pactado en el Tratado, en general, dar seguimiento a los objetivos laborales del AFTA.

El Consejo de Asuntos Laborales también toma parte en el mecanismo de solución de diferencias. Al respecto, se establece que las partes no podrán recurrir a éste, establecido en el capítulo veinte del Tratado, sin antes haber agotado las instancias de consulta establecidas. Este procedimiento considera:

**Consultas laborales cooperativas.** En el artículo sexto un mecanismo para conocer y resolver asuntos laborales levantados por algunas de las partes previo al conocimiento del asunto por parte del Consejo de Asuntos Laborales. Este asumirá los asuntos cuando no sean resueltos por las consultas cooperativas. Conforme estas consultas laborales, los países partes tratan de llegar a una solución satisfactoria a través del procedimiento de “Consultas interinstitucionales”, mediante las autoridades de trabajo de cada país en conflicto.

**Consejo de Asuntos Laborales.** Si no se llegase a ningún acuerdo en el procedimiento anterior, se convocará al Consejo de Asuntos Laborales, integrado por los Ministros de Trabajo. Se buscará así, una solución dando prioridad a las oportunidades de cooperación. El Consejo puede resolver el asunto mediante consultas a expertos y/o procedimientos alternativos como buenos oficios, conciliación y mediación.

**Capítulo de Solución de Controversias.** Deberá agotarse el procedimiento establecido en el capítulo veinte del CAFTA para la solución de controversias, sea a cargo de la Comisión de Buenos Oficios o del Panel Arbitral. El procedimiento finaliza con el cumplimiento de las recomendaciones del panel arbitral.

**Medidas coercitivas.** Ante el incumplimiento de las recomendaciones del panel arbitral, se impondrán sanciones que fueren el cumplimiento por parte del Estado que se trate: una multa hasta por US \$15 millones anuales a los Estados parte y la suspensión de beneficios arancelarios.

Finalmente, el capítulo establece un programa de cooperación entre las partes: mecanismo de Cooperación Laboral y Desarrollo de Capacidades y está fundamentado en el reconocimiento de la importancia que ello reviste para promover oportunidades para mejorar las normas laborales y avanzar en el cumplimiento de los compromisos comunes en estos asuntos. Este Programa define áreas prioritarias de trabajo en cuanto a los derechos fundamentales, peores formas de trabajo infantil, inspección laboral, resolución alterna de conflictos, relaciones laborales, condiciones de trabajo, trabajadores migrantes y género.

De acuerdo con los contenidos del capítulo laboral analizado, no es posible garantizar que se generen automáticamente innovaciones significativas en los regímenes laborales. Sin embargo, podría contribuir a afianzar la normativa laboral vigente en los países partes, apoyado por los mecanismos de supervisión y consulta. En todo caso, para que ello efectivamente ocurra se requiere de instancias nacionales con responsabilidades de seguimiento local de estas disposiciones.

**CUADRO III.6**  
**RESUMEN DEL CAPÍTULO SOBRE ASUNTOS LABORALES DEL CAFTA**

RESUMEN DEL CAPÍTULO SOBRE ASUNTOS LABORALES DEL CPTA		
Artículos	Breve resumen de contenido	
Artículo 16.1: Declaración de Compromisos Compartidos	Reconocimiento de obligaciones frente a la OIT Legislación deberá reconocer y proteger derechos y obligaciones Soberanía de cada país en establecimiento y cumplimiento de legislación	
Artículo 16.2: Aplicación de la Legislación Laboral	Cada país no dejará de aplicar su legislación por razones comerciales Cada país no debilitará su legislación y no reducirá su adhesión a compromisos laborales internacionales por razones comerciales o de inversión Ninguna parte tiene la facultad para procurar hacer actividades orientadas a hacer cumplir la legislación laboral de la otra parte	
Artículo 16.3: Garantías Procesales e Información Pública	Cada país garantizará pleno acceso a los tribunales Cada país garantizará procedimientos judiciales justos, equitativos y transparentes, y el derecho a apelación Cada país garantizará transparencia de procesos y resultados Cada país promoverá el conocimiento de su legislación laboral	
Artículo 16.4: Estructura Institucional	Se establece un Consejo de Asuntos Laborales con participación ministerial El Consejo supervisará la implementación y revisará el avance del acuerdo laboral. Se reunirá con el público para tales fines. Se designará un punto focal en el Ministerio de Trabajo correspondiente para los trabajos del Consejo, incluyendo contacto con el público Las decisiones serán por consenso, y se harán públicas	
Artículo 16.5: Mecanismo de Cooperación Laboral y Desarrollo de Capacidades	Reconoce la importancia de la cooperación para mejorar normas laborales y cumplimiento de compromisos internacionales Cooperación será consistente con planes nacionales y generará oportunidades para la participación pública El Consejo de Asuntos Laborales decidirá las actividades del Mecanismo	
Artículo 16.6: Consultas Laborales Cooperativas	Consultas Laborales Cooperativas es el mecanismo para conocer y resolver asuntos levantados por otra parte Si las consultas no resuelven, se recurre al Consejo y a consultas Ningún país podrá recurrir al procedimiento de solución de controversias sin agotar los procedimientos del capítulo laboral Si las partes lo acuerdan, algunos asuntos podrían ser resueltos en el marco de otros acuerdos	
Artículo 16.7: Lista de Árbitros Laborales		
Artículo 16.8: Definiciones		
Anexo 16.5. Mecanismo de Cooperación Laboral y Desarrollo de Capacidades	Prioridades Derechos fundamentales Peores formas de trabajo infantil Administración laboral Inspección laboral Resolución alterna de conflictos Relaciones laborales Condiciones de trabajo Trabajadores migrantes Programas de asistencia social Estadísticas laborales Oportunidades de empleo Género Asuntos técnicos	Actividades Programas de asistencia técnica Intercambio de delegaciones oficiales Intercambio de información Conferencias conjuntas Proyectos y presentaciones en conjunto Proyectos de investigación

Fuente: Isa–Contreras y Santos Reyes, 2000: 23.

Este último aspecto en todo caso, sí es abordado aunque en forma complementaria, pues el establecimiento de instancias locales de verificación de cumplimiento de la normativa laboral y de los compromisos asumidos en el Tratado tiene lugar bajo el instrumento denominado el “Libro Blanco”.

## 2. El Libro Blanco<sup>125</sup>

En el informe elaborado con ocasión de la reunión concertada entre los Ministros de Comercio y Trabajo de los países de Centroamérica y la República Dominicana, en Washington en 2004, se estableció que la dimensión laboral en el contexto de las relaciones comerciales a establecerse bajo el amparo del CAFTA, era un asunto esencial para la implementación exitosa del Tratado.

En este documento se consideró la necesidad de fortalecer y aumentar la capacidad de las instituciones laborales locales para garantizar el efectivo cumplimiento de la normativa laboral en el contexto señalado, lo que se entendió como un considerable desafío y a la vez una oportunidad.

En efecto, el fortalecimiento general de los Ministerios de Trabajo es fundamental para el cumplimiento de la ley laboral; en tal virtud, el aumento y desarrollo de sus recursos humanos y materiales, así como el perfeccionamiento de reglamentos y políticas se constituyen en prioritarios. Así, se consideró que la labor efectiva de los ministerios de trabajo y de los tribunales laborales constituía un pilar fundamental para el desarrollo de la cultura de cumplimiento en la región.

Los principales compromisos que asumieron Centro América y República Dominicana en el Libro Blanco, fueron:

Legislación laboral y su aplicación: reforma de leyes, reglamentaciones y políticas relacionadas con la materia; garantía de la libre asociación, sindicalización y relaciones laborales; inspección y control del cumplimiento de las normas.

Recursos humanos y económicos en los Ministerios de Trabajo: abordar las limitaciones financieras y de personal que afrontan los Ministerios de Trabajo, constituyen un reto importante a superar para la mejora en el cumplimiento de las normas laborales.

Fortalecimiento del sistema de justicia laboral: superar las limitaciones de personal y equipo (jueces, personal de apoyo, equipo) para mejorar la eficiencia y efectividad de las resoluciones judiciales.

Protección contra la discriminación en el empleo: desarrollo de condiciones adecuadas de trabajo de las mujeres, especialmente en aquellos países que poseen importante industria maquiladora o zonas francas.

Peores formas de trabajo infantil: compromiso de erradicar el trabajo infantil con arreglo a lo dispuesto en el Convenio 182 de la OIT sobre la Prohibición y Acción Inmediata para la Eliminación de las Peores Formas de Trabajo Infantil (1999).

Fomento de cultura de cumplimiento: existe la necesidad de extender y reforzar una cultura de cumplimiento de la ley laboral.

Esta estrategia de mejora institucional fue concebida para trascender la simple reiteración en los compromisos internacionales asumidos conforme lo pactado en el Tratado y, de este modo, garantizar el pleno cumplimiento de la normativa laboral.

## 3. Contenidos laborales del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea

La Unión Europea basa sus relaciones con El Salvador (y con los demás países de América Central) en el Diálogo de San José, iniciado en 1984 para buscar soluciones negociadas a los conflictos armados de la región. Con el tiempo, el Diálogo de San José se ha convertido en una plataforma para consolidar la cooperación, los vínculos económicos y la integración regional. En la actualidad, la cooperación UE–El Salvador se lleva a cabo en virtud del Acuerdo Marco de Cooperación de 1993 (y uno nuevo en diciembre de 2003), firmado en San Salvador con los países centroamericanos.

---

<sup>125</sup> Basado en Grupo de Trabajo de los Viceministros de Comercio y de Trabajo de los países de Centroamérica y la República Dominicana (2005).

En la III Cumbre UE–ALC de 2004, los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea establecieron como objetivo estratégico común la creación de un Acuerdo de Asociación que considere una zona de libre comercio, con el fin de fomentar el proceso de integración regional en América Central y desarrollar la cooperación de región a región. La UE es el tercer socio comercial de El Salvador, aunque a una distancia considerable de Estados Unidos y de otros países centroamericanos, y para el país ha estado vigente el Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG Plus) que ofrece la Unión Europea.

El recientemente suscrito Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica, fue aprobado el 18 de mayo del 2010, durante la Cumbre Iberoamericana de Presidentes en Madrid, y deberá ser ratificado por cada Parlamento para entrar en vigencia. Como ha sido señalado con anterioridad, el énfasis en las actividades de cooperación es lo que caracteriza a este nuevo acuerdo con la Unión Europea.

En efecto, en sus contenidos en el Título IV Cohesión Social y Desarrollo Social, Artículo 18: Cohesión social, incluida la lucha contra la pobreza, las desigualdades y la exclusión, se plantea que la cooperación buscará ésta a través de la reducción de la pobreza, la inequidad, la desigualdad y la exclusión social, particularmente con vistas al cumplimiento de las Metas de Desarrollo del Milenio (MDM) y del objetivo aceptado internacionalmente de fomentar una globalización justa y trabajo decente para todos. Y que el cumplimiento de estos objetivos debe movilizar recursos financieros significativos, tanto de la cooperación como nacionales.

En el Artículo 19: Empleo y protección social, por su parte, el Acuerdo compromete el desarrollo de acciones y programas enfocados a garantizar un trabajo decente; a crear mercados de trabajo más incluyentes y de mejor funcionamiento; ampliar la cobertura de protección social e intercambiar las mejores prácticas en el campo de movilidad de los trabajadores y del traspaso de derechos de jubilación. Este compromiso se extiende hacia la promoción del diálogo social y, explícitamente, a garantizar el respeto por los principios y derechos fundamentales en el trabajo identificados por las Convenciones de la OIT, en particular en lo que se refiere a la libertad de asociación, el derecho a la negociación colectiva y a la no discriminación, la abolición de mano de obra forzada y de niños, y el tratamiento igual entre hombres y mujeres.

Complementariamente se dispone abordar temas relacionados con la economía informal; dar atención especial a los grupos en desventaja y al combate a la discriminación; desarrollar la calidad de recursos humanos a través del mejoramiento de la educación y capacitación, incluida la capacitación vocacional efectiva; mejorar las condiciones de salud y seguridad en el trabajo notablemente mediante el fortalecimiento de las inspecciones de trabajo; estimular la creación de empleos y de espíritu empresarial por la vía de fortalecer el marco institucional necesario para la creación de empresas pequeñas y medianas y facilitar el acceso al crédito y a las micro–finanzas.

En otros artículos se abordan temas de especial importancia en el ámbito laboral, como el de Pueblos indígenas y otros grupos étnicos (Artículo 23), en que se hace referencia explícita a la ratificación del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales, entre otros, los que deben guiar el desarrollo de las actividades de cooperación, en consonancia con las obligaciones nacionales e internacionales de las Partes. Del mismo modo, se priorizan políticas de cooperación dirigidas a Grupos Vulnerable (Artículo 24), en orden a enfocar la atención en la promoción del desarrollo humano, reduciendo la pobreza y combatiendo la exclusión social; políticas de género (Artículo 25) para fortalecer las políticas, programas, y mecanismos enfocados a garantizar, mejorar y ampliar la igualdad de participación y de oportunidades para hombres y mujeres, y en promover la participación activa de los jóvenes en la sociedad (Artículo 26), mediante el apoyo a todas las políticas sectoriales correspondientes relativas a la juventud con el objetivo de prevenir la reproducción de la pobreza y la marginación.

Finalmente, en el Artículo 40: Cooperación y Asistencia Técnica sobre Comercio y Desarrollo Sostenible, para complementar las actividades enunciadas en el título III citado, las partes acuerdan cooperar, incluso mediante el apoyo de asistencia técnica, capacitación y acciones de capacitación, en

diversos ámbitos, entre los que se incluye apoyar el desarrollo de incentivos para fomentar la protección del medio ambiente y las condiciones de trabajo decente, y el fortalecimiento de los marcos institucionales, desarrollo e implementación de políticas y programas sobre principios y derechos fundamentales en el trabajo (libertad sindical y la negociación colectiva, trabajo forzoso, trabajo infantil, discriminación en el empleo) y la aplicación y observancia de los convenios de la OIT y las leyes laborales, según lo acordado por las Partes.

## C. Los avances y la visión de los actores laborales

En este apartado se presenta información relativa a los avances registrados en el fortalecimiento institucional y cumplimiento de las normas laborales a partir de las evaluaciones regulares desarrolladas en el marco de los compromisos del Libro Blanco en El Salvador<sup>126</sup>. Complementariamente, se presentan percepciones de los actores laborales, las que han sido extraídas de entrevistas realizadas en el desarrollo de este estudio.

Como se señaló, el Libro Blanco es un informe con recomendaciones tendentes a mejorar la aplicación y el cumplimiento de los derechos laborales, así como fortalecer las instituciones laborales en los países de la región. Dicho documento fue elaborado en el marco de la negociación del CAFTA, sin embargo, no tiene vínculo jurídico con este tratado.

Para cumplir con los compromisos suscritos en el Libro Blanco, los Ministerios de Trabajo formularon un Plan de Implementación para el período 2007–2010, el que contó con la retroalimentación de las organizaciones de trabajadores y de empleadores. Además, los países partes solicitaron a la OIT que elaborara una evaluación cada seis meses con el objetivo de verificar el progreso del Plan tanto a nivel nacional como regional.

Para dar cumplimiento a la solicitud de los gobiernos, en diciembre del 2006, la OIT inició el Proyecto “Verificación de la Implementación de las Recomendaciones del Libro Blanco” (Proyecto Verificación), el cual es ejecutado por la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), con el apoyo financiero del Departamento de Trabajo de Estados Unidos (USDOL).

El Proyecto Verificación de OIT tiene como objetivo general apoyar el fortalecimiento institucional y la creación de una cultura de respeto por los derechos laborales. Para ello, utiliza las siguientes estrategias de seguimiento: 1) Apoyar el seguimiento de la ejecución del Plan Nacional de Implementación de las Recomendaciones del Libro Blanco 2007–2010 por parte de los Ministerios de Trabajo; 2) Promover el seguimiento a nivel nacional de los sectores relevantes (organizaciones de trabajadores y de empleadores e instituciones públicas), que conforman los Comités de Seguimiento de las Recomendaciones del Libro Blanco; 3) Realizar una verificación semestral con la participación de un Equipo de Expertos de Verificación, y con base en un proceso de recolección, procesamiento y análisis de información proveniente de diversas fuentes.

---

<sup>126</sup> Basado en OIT (2010).

## Principales avances

De acuerdo con el Informe más reciente disponible (agosto 2009 – enero 2010) y para el caso de El Salvador, los principales avances registrados, según áreas prioritarias y las recomendaciones principales se sintetizan a continuación:

### a) Libertad de asociación, sindicatos y relaciones laborales.

---

#### Resumen de retos y recomendaciones del Libro Blanco

---

Garantías sindicales: Despidos y discriminación sindical

Difundir información sobre las circulares existentes en cuanto a reinstalación y “listas negras”.

Establecer un grupo especial responsable del cumplimiento de las circulares.

Aplicar multas ante despidos ilegales.

Procedimientos de registro

Evaluar los procedimientos de registro de sindicatos.

Reformar los artículos 211 y 248 del Código del Trabajo.

Normas laborales en el sector público

Establecer la Comisión Especial para analizar posibles reformas legales a fin de fortalecer los derechos sindicales en el sector público.

---

Fuente: OIT (2010).

En esta materia de garantías sindicales se destaca que entre abril 2005 – y julio 2009 se verificó que la Unidad Especial de Género y Prevención (UEGP) del Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MTPS), creada en 2005, es responsable de atender el cumplimiento de las circulares. Dicha unidad ha organizado 3 foros públicos sobre derechos laborales, incluyendo el tema de libertad sindical; y entre 2005 y 2008 ha atendido 281 denuncias por incidentes sindicales, de las cuales el 27% se tramitaron para imposición de multas. En la actualidad, el procedimiento de aprobación de reglamentos internos de trabajo se exige que la empresa incluya la prohibición de una constancia de no afiliación sindical a las personas postulantes a un puesto de trabajo.

El Informe más reciente, recomendó continuar las acciones de sensibilización y difusión en materia de derechos relativos a la libertad sindical dirigidos a trabajadores, empleadores y funcionarios públicos y reformular y ejecutar el plan estratégico de la UEGP a fin de que le permita cumplir un papel de rectoría en el tema de la no discriminación laboral, que incluye la libertad sindical.

En cuanto a las Normas laborales en el sector Público, se estableció crear una Comisión Especial para analizar posibles reformas legales a fin de fortalecer los derechos sindicales en el sector público. Al respecto se constató la aprobación de los convenios 87, 98, 135 y 151 de la OIT, relativos a la libertad de sindicalización, negociación colectiva y relaciones de trabajo en la administración pública (agosto 2006) y su entrada en vigor en setiembre 2007. Además, que el 27 de mayo de 2009, la Asamblea Legislativa ratificó la reforma a los artículos 47 y 48 de la Constitución Política, extendiendo el derecho de sindicalización, negociación colectiva y huelga a funcionarios y empleados públicos, con determinadas excepciones. El Informe señala que aún quedan pendientes modificaciones a la legislación secundaria para regular el ejercicio del derecho a la libre sindicalización en la administración pública, y se ha recomendado analizar el desarrollo de las normas constitucionales sobre libertad sindical a través de la legislación secundaria, consultando a los sectores sociales.

## b) Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

## Resumen de retos y recomendaciones del Libro Blanco

## Modernización y recursos

Incrementar el presupuesto base del Ministerio de Trabajo.

Establecer oficinas de trabajo regionales adicionales y foros tripartitos locales.

Implementar los resultados de la evaluación de reorganización realizada por la OIT.

## Recomendaciones regionales

Aumentar recursos para funciones clave relacionadas con el cumplimiento de la legislación laboral.

Mejorar la capacitación del personal, la infraestructura, la tecnología de la información y la capacidad de manejo de casos relacionados con el cumplimiento de la legislación laboral.

Reorganizar las operaciones de los Ministerios de Trabajo para identificar de forma eficaz las prioridades claves.

Ampliar o establecer, según sea necesario, oficinas encargadas de temas relacionados con la mujer en el lugar de trabajo; trabajo infantil; y oficinas de abogados o defensores especiales para los derechos laborales.

Institucionalizar procedimientos mejorados de aplicación de la legislación laboral.

Fuente: OIT (2010).

Al respecto entre 2005 y 2009, se constató que el presupuesto inicial del MTPS se incrementó 61% en términos reales, pasando de USD 4,0 millones (2005) a USD 7,6 millones (2009). Además entre 2009 y 2010 aumentó nuevamente en un 13,3%. Por su parte, el presupuesto inicial del MTPS dedicado a la aplicación de la legislación laboral experimentó un crecimiento entre 2005 y 2009 de 104% en términos reales.

Además el MTPS, con apoyo de la cooperación, ha realizado una inversión de más de USD 1 millón en acondicionamiento de oficinas (sede central y oficinas regionales); adquisición de al menos 200 equipos de cómputo y vehículos; la habilitación de salas de conciliación; y la instalación de un sistema electrónico para el manejo de casos de inspección. Para la reorganización del MTPS, se han elaborado 7 manuales de procedimientos, que forman parte del proceso de certificación del Sistema de Gestión de Calidad ISO 9001:2000. Además, se publicaron manuales prácticos para inspectores de trabajo, delegados y empresas intermediadoras de empleo.

Se ha recomendado en el Informe, finalizar la formulación y divulgación del Plan Estratégico Institucional del MTPS, así como el Plan Estratégico de la Inspección, garantizando la articulación de ambos, y los recursos financieros y humanos para su implementación. Igualmente, deberá incluirse en dichos planes la evaluación de la inspección a fin de conocer si está mejorando la calidad de sus actuaciones con indicadores para su seguimiento e impulsar la aprobación de las reformas a la Ley de Organización y Funciones del Sector Trabajo y Previsión Social (LOFT) y la Ley General de Prevención de Riesgos en los Lugares de Trabajo, buscando la integración de los diferentes inspectores y técnicos responsables de la vigilancia de la aplicación de la legislación laboral.



## c) Tribunales laborales.

## Resumen de retos y recomendaciones del Libro Blanco

## Recursos

Establecer un programa permanente de creación de capacidades para agentes involucrados en la administración de la justicia laboral.

Realizar un diagnóstico para evaluar la posibilidad de crear un mecanismo unificado de resolución alterna de conflictos.

Evaluar la necesidad de crear más cortes laborales en las áreas de mayor concentración de trabajo.

## Capacitación en recursos de la legislación laboral

Establecer una campaña de sensibilización sobre las opciones legales para reivindicar derechos laborales.

Evaluar el procedimiento para la ejecución de sentencias para lograr un proceso más expedito y establecer un programa de capacitación para garantizar el cumplimiento de las sentencias.

Unificar la jurisprudencia emitida por diferentes autoridades sobre los derechos y obligaciones laborales y publicar una edición comentada del Código de Trabajo citando dichas decisiones.

## Recomendaciones regionales

Realizar inversiones adicionales en los tribunales laborales, en jueces y otro personal, y equipo.

Incrementar la operatividad de los tribunales de trabajo.

Establecer iniciativas comprensivas de capacitación sobre normas laborales para jueces, fiscales o procuradores, funcionarios de gobierno y otros involucrados en la administración de la legislación laboral.

Involucrar a organizaciones académicas apropiadas en el establecimiento de una red de centros de capacitación sobre legislación laboral en cada país.

Establecer un centro regional sobre legislación laboral que integre las mejores prácticas y que pueda apoyar en la armonización de la capacitación y otras prácticas en el área de administración de la legislación laboral.

Establecer centros adicionales de resolución alterna de conflictos en los países que no los tengan y asegurar la disponibilidad de recursos y capacitación para que sean exitosos.

Fuente: OIT (2010).

Desde 2005, se destaca que la Corte Suprema de Justicia (CSJ), la Escuela de Capacitación Judicial (ENJ) del Consejo Nacional de la Judicatura (CNJ) y el MTPS, en conjunto con la cooperación internacional, han realizado gran cantidad de eventos de capacitación para magistrados, jueces, procuradores, funcionarios del MTPS y abogados laborales, algunas de las cuales se enmarcaron dentro del programa permanente de capacitación del CNJ. Además en 2008 la nueva Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (PGR), faculta a la institución a utilizar los procedimientos de mediación y conciliación en las controversias en las que intervenga, cuando el caso así lo requiera.

Por su parte, desde 2005 se mantienen los 43 juzgados con competencia en materia laboral, de los cuales 9 son juzgados de lo laboral (5 en San Salvador con competencia única), 21 juzgados de primera instancia y 13 juzgados de lo civil. En segunda instancia existen 2 cámaras de lo laboral de competencia única y 3 de competencia mixta, y la Sala de lo Civil de la CSJ conoce la casación en materia laboral. En agosto de 2009 se presentó el diagnóstico de necesidades de la Jurisdicción Laboral, realizado por la CSJ, cuyas recomendaciones incluyen la reorganización y capacitación continua de colaboradores jurídicos; la implementación de sistemas informáticos y de Internet; la creación de juzgados especializados; y la implementación de un nuevo modelo de gestión.

En este ámbito se ha recomendado examinar la posibilidad de suscribir un acuerdo interinstitucional entre la CSJ, el MTPS, la ENJ y la PGR para la capacitación a fin de mejorar la especialización de los operadores de justicia en materia laboral, aumentando los esfuerzos y coordinando las actividades formativas, implementar las recomendaciones derivadas del Diagnóstico de la Jurisdicción Laboral (agosto de 2009), que incluye la creación de más juzgados especializados en materia laboral, entre otros aspectos. Además, examinar la eventual creación de una Sala de lo Social en la CSJ.

## d) Género y discriminación

## Resumen de retos y recomendaciones del Libro Blanco

## Pruebas de embarazo

Difundir las circulares que prohíben el uso de pruebas de embarazo en la contratación y despido de mujeres trabajadoras.

Implementar un programa especializado de formación y cumplimiento de asuntos de género, que incluye: 1) una oficina dentro del MINTRAB para cuestiones de género y discriminación en el empleo, 2) el desarrollo de un módulo de formación especial para inspectores de trabajo sobre género, embarazo y otras causas de discriminación en el trabajo, 3) un programa público de sensibilización con participación de diversos actores sociales.

## Recomendaciones regionales

Establecer un centro regional sobre la igualdad en el empleo que suministre capacitación, materiales educativos, información sobre mejores prácticas y otra información, así como apoyar otros programas enfocados en la eliminación de preocupaciones relacionadas con la discriminación en el empleo.

Llevar a cabo iniciativas de apoyo focalizadas en capacitación y métodos efectivos de cumplimiento para los ministerios de trabajo en materia de estrategias de cumplimiento efectivas en casos de violaciones que puedan involucrar pruebas de embarazo o la explotación de trabajadores inmigrantes o indígenas.

Fuente: OIT (2010)

El tema central ha sido el de las pruebas de embarazo. En esta materia los avances obtenidos se traducen en que el MTPS incluyó el tema de la prohibición del uso de las pruebas de embarazo en la contratación y despido de trabajadoras, en 12 foros públicos. En 2005 se creó la UEGP con 5 funcionarios y en 2008 contaba con 16 funcionarios, de los cuales 12 eran inspectores. La UEGP elaboró un documento sobre legislación internacional y nacional en materia de protección de los derechos laborales y una propuesta de Plan Estratégico para dicha unidad, el cual aún no se ha implementado.

Se ha recomendado desarrollar una política institucional de género y no discriminación, para incorporarla en forma transversal en el MTPS, implementar el Plan Estratégico de la UEGP, que deberá articularse al Plan Estratégico Institucional y al Plan Nacional de Inspección, así como extender las inspecciones programadas con el objeto de examinar el cumplimiento de las normas sobre igualdad y no discriminación, y evaluar sus resultados. También diseñar un programa de formación y sensibilización de género y no discriminación dirigido a los funcionarios de inspección, a los empleadores y a los trabajadores, en el que se incluya el tema de las pruebas de embarazo.

## e) Peores formas de trabajo infantil.

## Resumen de retos y recomendaciones del Libro Blanco

## Recursos adicionales

Incrementar los recursos de las instituciones que trabajan para erradicar el trabajo infantil y mejorar la coordinación interinstitucional.

Formular un plan nacional integral para lograr que El Salvador sea un país “libre de trabajo infantil”.

Reorganizar y acelerar el Programa de Duración Determinada y dotarlo de claros indicadores de resultados.

Diseñar un nuevo plan nacional de prevención y eliminación del trabajo infantil que contemple metas y actividades hasta el año 2010.

## Recomendaciones regionales

Establecer una zona libre de trabajo infantil consistente con el Convenio 182 de la OIT, para el final de la década.

Desarrollar calendarios viables, evaluación de necesidades y asignación de recursos para lograr este objetivo.

Fuente: OIT (2010).

Hasta la fecha destaca el cumplimiento de gran parte de los objetivos propuestos pues se elaboró el Plan de Acción Nacional para la Erradicación de las Peores Formas de Trabajo Infantil 2006 – 2009, y como parte de la implementación de este plan se han atendido personas menores de edad en situación de trabajo infantil por medio de las salas de nivelación del Ministerio de Educación (MINED); y se han realizado diversas acciones de sensibilización, divulgación y capacitación sobre trabajo infantil y

sus peores formas, dirigidas a funcionarios públicos, personal de organizaciones no gubernamentales y población general.

Además, al menos 15 instituciones públicas han incluido en sus planes operativos acciones contempladas en el Plan de Acción Nacional de Erradicación de las Peores Formas de Trabajo Infantil, así como recursos para su ejecución, se elaboró el Plan estratégico contra la trata 2008 – 2012, el Plan Operativo Anual 2009 del Comité Nacional contra la Trata de Personas, y la prórroga y adenda a la carta de entendimiento en el combate a la explotación sexual comercial, donde se adhirieron 7 entidades. Los espacios tripartitos de coordinación interinstitucional existentes (el Comité Nacional para la Erradicación de las Peores Formas de Trabajo Infantil, el Comité Nacional contra la Trata de Personas y la Mesa de Trabajo contra la Explotación Sexual Comercial de Niñas, Niños y Adolescentes), han realizado sus reuniones ordinarias en forma periódica, se conformaron 4 comités locales para la prevención de las peores formas de trabajo infantil y se elaboró la “Hoja de ruta para hacer de El Salvador un país libre de trabajo infantil, especialmente en sus peores formas”.

Las recomendaciones formuladas apuntan a analizar, una vez finalizada la evaluación del Plan 2006–2009, la elaboración de un nuevo Plan en concordancia con los lineamientos de la hoja de ruta. Este plan deberá contemplar campañas de sensibilización y capacitación a funcionarios públicos vinculados a la atención del tema y las medidas de coordinación interinstitucional, incluyendo las administraciones locales, para la detección y atención a las personas en riesgo. Además, reafirmar el papel del MTPS en materia de lucha contra el trabajo infantil, en especial en los temas que le competen en la hoja de ruta, actualizar el listado de trabajo peligroso en consulta con los actores sociales, y mejorar los sistemas estadísticos sobre trabajo infantil y sus peores formas, en especial los registros sobre el retiro de personas menores de edad de las peores formas de trabajo infantil y adolescente.

#### f) Fomento de una cultura de cumplimiento

---

##### Resumen de retos y recomendaciones del Libro Blanco

---

###### Zonas francas

Divulgar la circular que enfatiza los derechos y prohibiciones contenidas en el Código de Trabajo, así como las multas a que están sujetos quienes violen dichas normas.

###### Consejo Superior de Trabajo

Fortalecer el papel de esta entidad, incluyendo la ampliación de la base de participación en el Consejo.

###### Información y capacitación sobre derechos laborales fundamentales

Institucionalizar un programa permanente y continuo de educación pública y sensibilización sobre la materia, con participación tripartita.

###### Responsabilidad social empresarial

Implementar el programa de responsabilidad social empresarial desarrollado por el Banco Mundial y “Business for Social Responsibility”.

---

Fuente: OIT (2010).

En esta área los resultados son disímiles pues se han realizado algunas actividades de capacitación sobre derechos y deberes laborales en zonas francas, así como visitas para promover la creación de comités obrero–patronales de diálogo en estas empresas, mientras que no se reportaron resultados significativos respecto del CST. Por su parte, el MTPS, con apoyo de la cooperación, ha elaborado y distribuido gran cantidad de materiales de divulgación de derechos laborales, sin embargo, no se ha institucionalizado un programa permanente y continuo de educación y sensibilización en derechos laborales. Finalmente, no se reportaron resultados significativos en cuanto a RSE.

Las recomendaciones en estas materias se orientan a continuar con los esfuerzos realizados para sensibilizar y divulgar los derechos de los trabajadores de las Zonas Francas, que incluya especialmente las cuestiones de género y no discriminación, y que estos esfuerzos deben ser coordinados con las organizaciones de trabajadores, de empleadores y la inspección del trabajo. En

cuanto al CST, se ha sugerido analizar la posibilidad de realizar una actualización de su reglamento, y fortalecer, dinamizar y dar seguimiento al CST realizando un amplio y continuo proceso de formación de sus integrantes e implementando el Plan Estratégico 2008.

Finalmente, se propone elaborar y desarrollar, con amplia participación de trabajadores y empleadores, un programa nacional de sensibilización, capacitación y divulgación en materia de derechos laborales fundamentales, que incluya la documentación y los materiales necesarios, y en cuanto a la RSE, promover la colaboración del sector empleador en la implementación de programas y actividades de responsabilidad social.

### Percepciones de actores laborales

Al respecto, y producto de entrevistas con funcionarios del Ministerio del Trabajo y del Ministerio de Economía, así como con dirigentes sindicales, empresariales, académicos y participantes en el Taller “Formación profesional y las estipulaciones laborales de los tratados de libre comercio: retos para el diálogo social en El Salvador”<sup>127</sup>, fue posible obtener un conjunto de percepciones sobre el impacto de las cláusulas laborales y de la implementación de los compromisos del Libro Blanco en El Salvador<sup>128</sup>.

Se trató de un ejercicio de consulta, basado en entrevistas personales, y tiene el valor de aportar de primera fuente diversos puntos de vista que permiten identificar algunos de los aspectos más importantes en los cuales hay convergencias y divergencias sobre la experiencia analizada. Los temas que se presentan a continuación reflejan aquellos aspectos que fueron priorizados por los entrevistados.

- a) En primer término, desde el punto de la gestión de la política laboral se enfatiza en que los principales avances logrados han sido producto de presiones sociales y del apoyo internacional brindado. Tales avances, el Tratado por sí mismo no los habría podido lograr. Sin embargo, se cita con frecuencia el ejemplo de la propuesta destinada a ampliar la jornada laboral a 12 horas diarias, a lo que se opuso el Ministerio del Trabajo, y el rol complementario que cumplió el Capítulo 16 del CAFTA, pues ello implicaba debilitar la norma existente.
- b) También se reconocen como avances el aumento en recursos humanos y en presupuesto, lo que ha permitido fortalecer la labor del Ministerio del Trabajo, así como la mayor estabilidad laboral lograda en el sector público, y una mejor regulación de las jornadas de trabajo. No obstante lo anterior, siguen existiendo déficit en áreas específicas como la regulación de las horas de trabajo, y en particular en torno a la administración de las horas extras, pues antes que voluntarias y eventuales siguen teniendo más bien un carácter forzado y permanente.
- c) En cuanto al trabajo en el sector agrícola, se puntualiza que la inmigración internacional para el trabajo de temporada contribuye a que no se cumplan las obligaciones laborales en la práctica. En cambio, con referencia al trabajo infantil se reconocen los logros obtenidos, y se destaca el rol de los aportes internacionales en la materia, así como las exigencias de mercado y de empresas extranjeras que han permitido avanzar en este campo, como lo ha sido el caso de la industria azucarera.
- d) Por otra parte, se reconoce como una de las barreras que impide una mayor efectividad del capítulo laboral, la complejidad de los procedimientos para establecer denuncias y su seguimiento. Ello explicaría por su parte, la ausencia de denuncias. En todo caso, se advierte un problema asociado al origen del Tratado, ya que éste no habría sido sometido

---

<sup>127</sup> Realizado el 17 de mayo de 2011 en San Salvador.

<sup>128</sup> Información sobre los actores consultados se presenta en el Anexo y la Guía para las entrevistas en el Anexo 2.

a un proceso de consulta y discusión con los actores sociales, y tanto aún no contaría con un grado de legitimidad y conocimiento necesarios.

- e) Representantes gubernamentales afirmar al respecto, que los procedimientos son engorrosos pero no sólo lo laboral, sino que en general en los procedimientos de comercio y de solución de controversias. El desafío en esta materia es doble: mayor capacitación en estos temas, y proporcionar más y mejor información a los actores sociales. Se reconoce que hay aspectos sobre los cuales no cuenta con información necesaria, y se presenta como un ejemplo claro de ello el desconocimiento que se tiene respecto cuánto empleos son los que el CAFTA ha generado en El Salvador.
- f) En opinión de un académico, la efectividad de las cláusulas laborales es puesta en cuestionamiento pues no necesariamente se reconoce en éstas la voluntad de lograr su efectivo cumplimiento, ya que se estima que no queda clara la voluntad de sancionar prácticas abusivas. Más bien quedaría la sensación de que este tipo de Tratados al operar con economías en una relación de asimetrías, se insta a la competencia por la vía de reducir costos salariales. Una prueba de lo anterior, sería la inexistencia de sindicatos y de negociaciones colectivas en la industria de la maquila. En todo caso, desde el punto de vista del gobierno, se estima que el Acuerdo establece un marco de normas adicionales a las existentes, y que ha contribuido al fortalecimiento del Ministerio de Trabajo y al cumplimiento de las normas laborales lo cual, precisamente, ayuda reducir asimetrías.
- g) Dicha percepción también es compartida por dirigentes sindicales que operan en el sector de la maquila, pues se afirma que no son respetados los derechos fundamentales, y que las condiciones laborales y salariales siguen siendo precarias. A ello se suma una gran desconocimiento del los contenidos del Tratado y del capítulo laboral en particular.
- h) También se afirma que los pocos avances logrados más bien han sido producto de presiones de las empresas extranjeras, las que han presionados a las proveedores nacionales a mejorar algunos estándares laborales. Esta es una situación que se ha tendido a mantener en el tiempo, pues la eficacia de las acciones del Ministerio del Trabajo es baja, y el sistema de multas existentes es inoperante por la baja cuantía de las sanciones monetarias.
- i) Desde el punto de vista sindical, se sostiene que existen deficiencias en el respeto de los derechos laborales, que es insuficiente participación de los interlocutores sociales y las organizaciones civiles. Se estima además que aludir al cumplimiento del Código del Trabajo no es suficiente, pues existe un problema con la propia ley.
- j) Desde el punto de vista empresarial el rol prioritario del estado debería ser el de hacer cumplir la ley existente así como desarrollar una mayor divulgación de sus contenidos y su estrategia al respecto. Comparten además en que existe un déficit de participación ciudadana, y que la discusión del Acuerdo de Asociación con la Unión europea presenta una inmejorable oportunidad, especialmente en el Consejo Superior del Trabajo. Finalmente, plantean que la discusión nacional debería centrarse en cuáles son los mecanismos más idóneos para asegurar el cumplimiento de la legislación laboral y respeto de los derechos de las partes e Incorporar estos temas en la Agenda de Diálogo Social.
- k) Finalmente, se plantea que los avances no siempre son perceptibles pese a que, por ejemplo, existe reconocimiento expreso de USA de estos. Se considera que es útil y necesario mantener la metodología de evaluaciones periódicas, el compromiso, voluntad política y utilizar las instancias relacionadas para resolver las carencias y alentar una mayor participación de los actores laborales.

## Principales conclusiones

La inclusión de cláusulas laborales en los acuerdos de comercio ha mostrado ser una práctica cada vez más frecuente, y en la actualidad su ámbito de aplicación también se ha extendido a las políticas de crédito de instituciones financieras internacionales y a iniciativas voluntarias en el marco de la responsabilidad social empresarial.

La experiencia reciente del El Salvador en el contexto del CAFTA a partir de 2006, se enmarca en dicha tendencia. El capítulo laboral de este acuerdo de comercio y el denominado “Libro Blanco” de 2005, en el que los ministerios de trabajo de los países socios con Estados Unidos desarrollaron recomendaciones tendientes a mejorar la aplicación y el cumplimiento de los derechos laborales y fortalecer sus instituciones, constituyen una muestra concreta del esfuerzo de conciliar el comercio con el cumplimiento de los derechos laborales.

Es importante tener en cuenta que las realidades nacionales no desaparecen con los procesos de integración, sino que los condicionan. Cada país dispone de una experiencia institucional particular en materia laboral que se origina en sus procesos históricos, políticos, económicos y sociales particulares. Sin embargo, ello no impide que los países concuerden, y esto debería ser una condición indispensable, en la satisfacción de un conjunto básico de principios y normas laborales de reconocimiento universal, que constituyan la base de una relación equitativa.

Esta es otra característica presente en la experiencia analizada de El Salvador, pues la concordancia se ha manifestado al acordar el cumplimiento de los Convenios Fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo y adicionalmente fortalecer la capacidad del país para asegurar el cumplimiento de su propia normativa mediante un conjunto de acciones concretas, identificadas y priorizadas con los actores laborales, y programada su concreción en el tiempo con metas conocidas y cuantificables.

La dimensión social de la integración requiere asegurar un estatus reconocido y definido en el ámbito de su estructura institucional tanto técnica como decisonal de los países, y evitar así que esta dimensión aparezca ajena con los temas económicos. Y en dicho marco, es necesario privilegiar la colaboración como fórmula preventiva a la aplicación de sanciones, y el seguimiento como un procedimiento anterior al uso de instrumentos jurídicos de solución de controversias, los cuales a menudo son complejos y de difícil operacionalización.

Tanto el CAFTA como el recientemente suscrito Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, al incluir provisiones de los aspectos laborales, representan para El Salvador oportunidades para avanzar y reforzar el cumplimiento de las normas laborales. Algunos de los ámbitos más importantes en los cuales se abren estas nuevas oportunidades así como los retos que se han identificado en este estudio, se señalan a continuación.

En primer término, la presencia de las cláusulas laborales señaladas en estos acuerdos de comercio transforma al cumplimiento efectivo de la legislación laboral del país en un objetivo ineludible, lo cual es especialmente relevante si se considera que muchos países en desarrollo tienen legislaciones con un cúmulo de normas que buscan proteger a los trabajadores, y que son embargo gran parte de ellas no se cumplen.

Un acuerdo con las características mencionadas actúa como presión externa adicional para cumplir con la legislación, lo que actúa como un elemento que potencia y complementa el alcance de la fiscalización directa del Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Este es el caso, por ejemplo, de los objetivos avances en materia de trabajo infantil registrados en los últimos años, lo que ha sido reconocido por todos los actores laborales.

Por su parte, la inclusión de un acuerdo laboral en los tratados de libre comercio puede ayudar a que se adopten estándares laborales socialmente deseables. Amparados en los tratados, los gobiernos

aumentan su poder de negociación frente a grupos de interés que se podrían oponer al establecimiento de determinadas normas o buscar la aplicación de regulaciones alternativas que puedan debilitar a las existentes. Al existir estos Acuerdos, aumenta el costo político de no hacer cumplir la propia legislación laboral, y un ejemplo de ello ha sido la decisión gubernamental de no incrementar la jornada laboral.

Tanto por la modalidad adoptada en el marco del CAFTA, en orden a establecer un programa de cooperación orientado a fortalecer el cumplimiento de las normas laborales y de apoyar el fortalecimiento de las instituciones para ello, así como también por el marcado acento en la cooperación en estas materias que contiene el Acuerdo con Unión Europea, se abre un amplio espacio para el fortalecimiento de las capacidades nacionales en aspectos como desarrollar un diagnóstico objetivo y completo del funcionamiento del mercado de trabajo, para adoptar tecnologías adecuadas de intervención para la fiscalización y control de las condiciones de trabajo, para mejorar el sistema de justicia laboral y para el desarrollo del diálogo social, entre otros. La identificación de mejores prácticas, a su vez, reduce riesgos asociados con la selección de diseños adecuados y su implementación.

Un valor adicional se obtiene al impulsar un proceso de identificación de objetivos y prioridades en materia laboral, especialmente cuando éste es a su vez alcanzado y consensuado mediante el diálogo con los actores sociales. Y más aún cuando se establecen procesos de seguimiento y evaluación periódicos sobre la base de objetivos medibles, como ha sido la experiencia del Proyecto de Verificación del Libro Blanco.

Sin duda que la existencia de cláusulas laborales como las analizadas no sustituye ni la voluntad política para cumplirlas ni las necesarias acciones internas para alcanzarlas. Es por ello que este proceso no está exento de riesgos, que son a su vez retos para el futuro.

El primero de estos radica en la necesidad de informar a la población y a los actores sociales y laborales sobre las ventajas y oportunidades que plantea el desarrollo del comercio con el cumplimiento efectivo de las normas laborales. No hay comercio justo, ni beneficios perdurables a costa del deterioro de las condiciones laborales en el país.

Pero proporcionar información completa es sólo un mínimo a alcanzar. Se requiere invertir en diálogo social, en generar los espacios para confrontar visiones y experiencias muchas veces divergentes. La cooperación internacional en este ámbito, y en fortalecer a los propios actores laborales también está disponible y requiere ser demandada y utilizada en toda su extensión.

La oportunidad de generar un progreso objetivo en el cumplimiento de las normas laborales y en el desarrollo del trabajo decente que proporciona la incorporación de compromisos laborales en los acuerdos comerciales recientes de El Salvador, requiere de continuidad en el tiempo, y por ello no debe quedar supeditado a las preferencias de los gobiernos de turno. Se trata de un compromiso de estado y considerarlo así constituye acaso el mayor de los retos.

En definitiva, el desarrollo de la institucionalidad laboral, el cumplimiento de las normas nacionales y el fortalecimiento de los actores, constituyen un objetivo estratégico de desarrollo, pues constituye el pilar de una estrategia de crecimiento con inserción exitosa en los mercados externos, por la vía de aumentar la productividad con trabajo decente.

## Bibliografía

- Acuerdo de Asociación Unión Europea – América Central. 2011. Véase en <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=689>.
- Acuerdo Marco de Cooperación UE – El Salvador de 1993. 1999. “Framework cooperation agreement between the European Economic Community and the Republics of Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua and Panama.” Official Journal of the European Communities. Véase en <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1999:063:0039:0053:EN:PDF>.
- Ebert, F. and A. Posthuma. 2009. “Rebalancing globalization: The role of labour provisions in existing international trade arrangements and development finance policies” in World of Work Report 2009 The Global Jobs Crisis and Beyond. Institute for Labour Studies, Geneva: ILO.
- Grupo de Trabajo de los Viceministros de Comercio y de Trabajo de los países de Centroamérica y de la República Dominicana. 2005. “La dimensión Laboral en Centroamérica y la República Dominicana. Construyendo sobre el Progreso: reforzando el cumplimiento y potenciando las capacidades”.
- Góchez Sevilla, R. 2008. “Evolución de los flujos comerciales de El Salvador (ES)–Estados Unidos (EEUU) antes y después del CAFTA”. Versión modificada del trabajo del mismo nombre publicado en la compilación “El CAFTA – DR a 2 años de su implementación. Algunas implicaciones Socioeconómicas. Segundo Informe de Monitoreo del CAFTA–DR”. Red Regional de Monitoreo del CAFTA DR. Capítulo: El Salvador.
- Lazo, P. 2009. “Trade Agreements and their relation to labour standards. The current situation.” Issue Paper N°3, International Centre for Trade and Sustainable Development, Geneva, Switzerland.
- Organización de Estados Americanos (OEA). 2001. “Sistema de Información sobre Comercio Exterior (SICE)”. Véase en [http://www.sice.oas.org/ctyindex/SLV/SLVAgreements\\_s.asp#Multilateral](http://www.sice.oas.org/ctyindex/SLV/SLVAgreements_s.asp#Multilateral)
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2010. “Informe de Verificación de la Implementación de las Recomendaciones del Libro Blanco. Periodo: Agosto 2009 – Enero 2010”. San José, El Salvador.





## **Anexos**

## **Anexo 1**

### **Capítulo Dieciséis Laboral – CAFTA**

#### **Artículo 16.1: Declaración de Compromisos Compartidos**

- Las Partes reafirman sus obligaciones como miembros de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y sus compromisos asumidos en virtud de la Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento (1998) (Declaración de la OIT)<sup>129</sup>. Cada Parte procurará asegurar que tales principios laborales y los derechos laborales internacionalmente reconocidos establecidos en el Artículo 16.8, sean reconocidos y protegidos por su legislación.
- Las Partes afirman pleno respeto por sus Constituciones. Reconociendo el derecho de cada Parte de establecer sus propias normas laborales y, consecuentemente, de adoptar o modificar su legislación laboral, cada Parte procurará garantizar que sus leyes establezcan normas laborales consistentes con los derechos laborales internacionalmente reconocidos, establecidos en el Artículo 16.8, y procurará mejorar dichas normas en tal sentido.

#### **Artículo 16.2: Aplicación de la Legislación Laboral**

- a) Una Parte no dejará de aplicar efectivamente su legislación laboral, por medio de un curso de acción o inacción sostenido o recurrente, de una manera que afecte el comercio entre las Partes, después de la fecha de entrada en vigor de este Tratado.
  - b) Cada Parte mantiene el derecho de ejercer su discrecionalidad respecto de asuntos indagatorios, acciones ante tribunales, de regulación y observancia de las normas, y de tomar decisiones relativas a la asignación de recursos destinados a la fiscalización de otros asuntos laborales a los que se haya asignado una mayor prioridad. En consecuencia, las Partes entienden que una Parte está cumpliendo con el subpárrafo (a), cuando un curso de acción o inacción refleje un ejercicio razonable de tal discrecionalidad o derive de una decisión adoptada de buena fe respecto de la asignación de recursos.
- Las Partes reconocen que es inapropiado promover el comercio o la inversión mediante el debilitamiento o reducción de la protección contemplada en su legislación laboral interna. En consecuencia, cada Parte procurará asegurar que no dejará sin efecto o derogará, ni ofrecerá dejar sin efecto o derogar dicha legislación de una manera que debilite o reduzca su adhesión a los derechos laborales internacionalmente reconocidos señalados en el Artículo 16.8, como una forma de incentivar el comercio con otra Parte, o como un incentivo para el establecimiento, adquisición, expansión o retención de una inversión en su territorio.
  - Ninguna disposición en este Capítulo se interpretará en el sentido de facultar a las autoridades de una Parte para realizar actividades orientadas a hacer cumplir la legislación laboral en el territorio de la otra Parte.

---

<sup>129</sup> Las Partes reconocen que el párrafo 5 de la Declaración de la OIT establece que los estándares laborales no deben ser utilizados para fines comerciales proteccionistas.

**Artículo 16.3: Garantías Procesales e Información Pública**

- Cada Parte garantizará que las personas con un interés jurídicamente reconocido conforme a su legislación, tengan en un determinado asunto adecuado acceso a los tribunales para el cumplimiento de la legislación laboral de la Parte. Dichos tribunales podrán incluir tribunales administrativos, judiciales, cuasijudiciales o de trabajo, según esté previsto en la legislación interna de la Parte.
- Cada Parte garantizará que los procedimientos ante dichos tribunales para el cumplimiento de su legislación laboral sean justos, equitativos y transparentes, y con este fin, cada Parte asegurará que:
  - a) Dichos procedimientos cumplan con el debido proceso legal;
  - b) Cualquier audiencia en dichos procedimientos sea abierta al público, excepto en los casos en que la administración de justicia requiera lo contrario;
  - c) Las partes que intervienen en dichos procedimientos tengan el derecho de apoyar o defender sus posiciones respectivas, incluyendo la presentación de información o pruebas; y
  - d) Dichos procedimientos no impliquen costos o plazos irrazonables, o demoras injustificadas.
- Cada Parte dispondrá que las resoluciones finales sobre el fondo del caso en tales procedimientos:
  - a) Se formulen por escrito, y señalen las razones en las que se basan las resoluciones;
  - b) Se hagan disponibles, sin demora indebida, a las partes en el procedimiento y, de acuerdo con su legislación, al público; y
  - c) Se basen en información o pruebas respecto de las cuales se haya dado a las partes la oportunidad de ser oídas.
- Cada Parte dispondrá, según corresponda, que las partes que intervienen en tales procedimientos tengan el derecho de solicitar la revisión y, cuando proceda, la modificación de las resoluciones finales emitidas en tales procedimientos.
- Cada Parte garantizará que los tribunales que realizan o revisan tales procedimientos sean imparciales e independientes, y que no tengan ningún interés sustancial en el resultado del asunto.
- Cada Parte dispondrá que las partes en tales procedimientos puedan ejercer acciones para hacer efectivos sus derechos según su legislación laboral. Tales acciones podrán comprender medidas como órdenes, multas, sanciones, o cierres temporales de los lugares de trabajo, según lo disponga la legislación de la Parte.
- Cada Parte promoverá el conocimiento público de su legislación laboral, incluso mediante:
  - a) la garantía de la disponibilidad de la información pública con respecto a su legislación laboral y los procedimientos para su aplicación; y
  - b) la promoción de la educación al público con respecto a su legislación laboral.
- Para mayor certeza, las resoluciones o los asuntos pendientes de resolución emanadas de los tribunales administrativos, cuasi – judiciales, judiciales o de trabajo de cada Parte, así como otros procedimientos relacionados, no serán objeto de revisión ni podrán ser reabiertos en virtud de las disposiciones de este Capítulo.

#### **Artículo 16.4: Estructura Institucional**

- Las Partes establecen un Consejo de Asuntos Laborales, compuesto por representantes de las Partes de nivel ministerial o su equivalente, o quienes éstos designen.
- El Consejo se reunirá dentro del primer año después de la entrada en vigor de este Tratado y, a partir de entonces, tan seguido como lo considere necesario, para supervisar la implementación y revisar el avance de acuerdo con este Capítulo, incluyendo las actividades del Mecanismo de Cooperación Laboral y Desarrollo de Capacidades establecido en el Artículo 16.5, y para darle seguimiento a los objetivos laborales de este Tratado. A menos que las Partes acuerden otra cosa, cada reunión del Consejo deberá incluir una sesión en la cual los miembros del Consejo tengan la oportunidad de reunirse con el público para discutir asuntos relacionados con la implementación de este Capítulo.
- Cada Parte designará una unidad dentro de su Ministerio de Trabajo que servirá de punto de contacto con las otras Partes y con el público, con el fin de llevar a cabo las labores del Consejo, incluyendo la coordinación del Mecanismo de Cooperación Laboral y Desarrollo de Capacidades. El punto de contacto de cada Parte se encargará de la presentación, recepción y consideración de las comunicaciones de personas de una Parte relativas a las disposiciones de este Capítulo, y pondrá tales comunicaciones a disposición de las otras Partes y, según corresponda, del público. Cada Parte revisará dichas comunicaciones, según corresponda, de acuerdo con sus propios procedimientos internos. El Consejo deberá desarrollar lineamientos generales para la consideración de dichas comunicaciones.
- Cada Parte podrá crear un comité nacional de trabajo consultivo o asesor, o consultar uno ya existente, integrado por miembros de su sociedad, incluyendo representantes de sus organizaciones de trabajadores y de empresarios, que presenten sus puntos de vista sobre cualquier asunto relacionado con este Capítulo.
- Todas las decisiones del Consejo serán adoptadas por consenso. Todas las decisiones del Consejo se harán públicas, a menos que se disponga lo contrario en este Acuerdo o a menos que el Consejo decida otra cosa.
- El Consejo podrá preparar informes sobre asuntos relacionados con la implementación de este Capítulo, y pondrá dichos informes a disposición del público.

#### **Artículo 16.5: Mecanismo de Cooperación Laboral y Desarrollo de Capacidades**

- Reconociendo que la cooperación en materia laboral puede jugar un papel muy importante en la promoción del desarrollo en el territorio de las Partes y en proveer oportunidades para mejorar las normas laborales, y en promover el avance en los compromisos comunes en asuntos laborales, incluyendo los principios contenidos en la Declaración de la OIT y la Convención 182 de la OIT sobre la Prohibición y Acción Inmediata para la Eliminación de las Peores Formas de Trabajo Infantil (1999) (Convención 182 de la OIT), las Partes por este medio establecen un Mecanismo de Cooperación Laboral y Desarrollo de Capacidades, conforme está establecido en el Anexo 16.5. El Mecanismo operará en una forma en que se respete la legislación y la soberanía de cada Parte.
- Esforzándose por fortalecer la capacidad institucional de cada Parte para cumplir con las metas comunes del Tratado, las Partes procurarán asegurar que los objetivos del Mecanismo de Cooperación Laboral y Desarrollo de Capacidades así como las actividades que se desarrollarán a través de dicho Mecanismo:
  - a) sean consistentes con los programas nacionales, estrategias de desarrollo y prioridades de cada Parte;

- b) generen oportunidades para la participación pública en el desarrollo e implementación de dichos objetivos y actividades; y
- c) tomen en consideración la economía, cultura y sistema legal de cada Parte.

### **Artículo 16.6: Consultas Laborales Cooperativas**

- Una Parte podrá solicitar la realización de consultas con la otra Parte, respecto de cualquier asunto que surja de conformidad con este Capítulo, mediante la entrega de una solicitud escrita al punto de contacto que la otra Parte haya designado conforme al Artículo 16.4.3.
- Las consultas iniciarán sin demora una vez entregada la solicitud. La solicitud deberá contener información que sea específica y suficiente que permita que la Parte que recibe la solicitud responda.
- Las Partes consultantes realizarán todos los esfuerzos para alcanzar una solución mutuamente satisfactoria del asunto, tomando en cuenta las oportunidades de cooperación relacionadas con el asunto, y podrán requerir asesoría o asistencia de cualquier persona u organismo que estimen apropiado con el fin de examinar plenamente el asunto de que se trate.
- Si las Partes consultantes no logran resolver el asunto de conformidad con el párrafo 3, una Parte consultante podrá solicitar la convocatoria del Consejo para considerar el asunto, para lo cual entregará una solicitud escrita a los puntos de contacto de cada una de las Partes<sup>130</sup>.
- El Consejo será convocado sin demora y procurará resolver el asunto, inclusive recurriendo, cuando corresponda, a consultas con expertos externos y a procedimientos tales como buenos oficios, conciliación o mediación.
- Si el asunto se refiere a si una Parte está cumpliendo con sus obligaciones de conformidad con el Artículo 16.2.1(a), y las Partes consultantes no han logrado resolverlo dentro de los 60 días siguientes a la entrega de una solicitud de consultas conforme al párrafo 1, la Parte reclamante podrá solicitar la realización de consultas en virtud del Artículo 20.4 (Consultas), o una reunión de la Comisión en virtud del Artículo 20.5 (Comisión – Buenos Oficios, Conciliación y Mediación) y, según lo dispuesto en el Capítulo Veinte (Solución de Controversias), recurrir en lo sucesivo a las otras disposiciones de ese Capítulo. El Consejo podrá, según sea apropiado, proveer información a la Comisión sobre las consultas sostenidas en la materia.
- Ninguna Parte podrá recurrir al procedimiento de solución de controversias conforme a este Tratado, por ningún asunto que surja en relación con lo dispuesto en este Capítulo, salvo con respecto al Artículo 16.2.1(a).
- Ninguna Parte podrá recurrir al procedimiento de solución de controversias conforme a este Tratado, por un asunto que surja en relación con el Artículo 16.2.1(a) sin haber intentado previamente resolverlo de acuerdo con este Artículo.
- En los casos en que las Partes consultantes acuerden que un asunto que surja bajo este Capítulo, podría ser manejado de manera más apropiada en el ámbito de otro acuerdo del que sean parte las Partes consultantes, remitirán el asunto para realizar las acciones que procedan conforme a dicho acuerdo.

---

<sup>130</sup> Para efectos de los párrafos 4, 5 y 6, el Consejo estará compuesto por representantes de nivel ministerial de las partes consultantes o sus designados de alto nivel.

## Artículo 16.7: Lista de Árbitros Laborales

- Las Partes establecerán, dentro de los seis meses siguientes a la fecha de entrada en vigor de este Tratado, y mantendrán una lista de hasta 28 individuos que cuenten con las aptitudes y la disposición necesarias para desempeñarse como árbitros en controversias que surjan de conformidad con el Artículo 16.2.1(a). A menos que las Partes acuerden otra cosa, no más de tres integrantes de la lista serán nacionales de cada Parte, y no más de siete integrantes de la lista serán seleccionados de entre individuos que no sean nacionales de ninguna de las Partes. Los integrantes de la lista de árbitros laborales serán designados por consenso, y podrán ser reelectos.

Una vez establecida, la lista de árbitros permanecerá vigente por un mínimo de tres años, y seguirá en vigor hasta que las Partes constituyan una nueva lista. Las Partes podrán designar un reemplazo para cuando un miembro de la lista de árbitros no esté disponible para ejercer su función.

- Los integrantes de la lista deberán:
  - a) tener conocimientos especializados o experiencia en derecho laboral o en su aplicación, comercio internacional o solución de controversias derivadas de acuerdos internacionales;
  - b) ser elegidos estrictamente en función de su objetividad, confiabilidad y buen juicio;
  - c) ser independientes, no estar vinculados con las Partes y no recibir instrucciones de las mismas; y
  - d) cumplir con el código de conducta que establezca la Comisión.
- Cuando una Parte reclame que surge una controversia conforme al Artículo 16.2.1(a), deberá aplicarse el Artículo 20.9 (Selección del Panel), excepto que el grupo arbitral deberá estar integrado exclusivamente por árbitros que reúnan los requisitos del párrafo 2.

## Artículo 16.8: Definiciones

Para los efectos de este Capítulo:

**Legislación laboral** significa leyes o regulaciones de una Parte, o disposiciones de las mismas, que estén directamente relacionadas con los siguientes derechos laborales internacionalmente reconocidos:

- a) el derecho de asociación;
- b) el derecho de organizarse y negociar colectivamente;
- c) la prohibición del uso de cualquier forma de trabajo forzoso u obligatorio;
- d) una edad mínima para el empleo de niños, y la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil; y
- e) condiciones aceptables de trabajo respecto a salarios mínimos, horas de trabajo y seguridad y salud ocupacional.

Para mayor certeza, el establecimiento de normas y niveles por cada una de las Partes respecto de salarios mínimos no estará sujeto a obligaciones en virtud de este Capítulo. Las obligaciones contraídas por cada Parte conforme a este Capítulo se refieren a la aplicación efectiva del nivel del salario mínimo general establecido por esa Parte.

**Leyes o regulaciones** significa:

- a) para Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, leyes de su órgano legislativo o regulaciones promulgadas conforme a un acto de su órgano legislativo que se ejecutan mediante acción del órgano ejecutivo; y

- b) para los Estados Unidos, leyes del Congreso o regulaciones promulgadas conforme a leyes del Congreso que se pueden hacer cumplir mediante acción del gobierno federal.

## **Anexo Artículo 16.5**

Mecanismo de Cooperación Laboral y Desarrollo de Capacidades (se refiere como anexo del artículo 16.5?)

### *Organización y Funciones Principales*

- El Consejo de Asuntos Laborales, trabajando a través del punto de contacto de cada Parte, coordinará las actividades del Mecanismo de Cooperación Laboral y Desarrollo de Capacidades.
- Los puntos de contacto deberán reunirse dentro de los seis meses siguientes a la fecha de entrada en vigor de este Tratado, y posteriormente, tan a menudo como lo consideren necesario.
- Los puntos de contacto, conjuntamente con representantes de otras entidades y ministerios correspondientes, deberán cooperar para:
  - a) establecer prioridades, con un particular énfasis en los temas identificados en el párrafo 3 de este Anexo, para las actividades de cooperación y desarrollo de capacidades en materia laboral;
  - b) desarrollar actividades de cooperación y desarrollo de capacidades específicas de acuerdo con dichas prioridades;
  - c) intercambiar información con respecto a la legislación laboral y prácticas de cada Parte, incluyendo mejores prácticas, así como maneras para fortalecerlas; y buscar el apoyo, según corresponda, de organizaciones internacionales, tales como la Organización Internacional del Trabajo, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial, y la Organización de los Estados Americanos, para avanzar en los compromisos comunes sobre asuntos laborales.

### *Prioridades de Cooperación y Desarrollo de Capacidades*

- El Mecanismo podrá iniciar actividades de cooperación bilateral o regional en temas laborales, que podrán incluir, pero no limitándose a:
  - a) derechos fundamentales y su efectiva aplicación: legislación y su implementación relacionada con los elementos básicos de la Declaración de la OIT (libertad de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva, la prohibición del uso de cualquier forma de trabajo forzoso u obligatorio, abolición efectiva del trabajo infantil y la eliminación de la discriminación en el empleo y la ocupación);
  - b) peores formas de trabajo infantil: legislación y su implementación relacionada con el cumplimiento de la Convención 182 de la OIT;
  - c) administración laboral: capacidad institucional de las administraciones laborales y tribunales, especialmente en materia de capacitación y la profesionalización de los recursos humanos, incluyendo la carrera en el servicio civil;
  - d) inspección laboral y sistemas de inspección: métodos y capacitación para mejorar el nivel y la eficiencia de la aplicación de la legislación laboral, fortalecer los sistemas de inspección de trabajo, y ayudar a asegurar el cumplimiento de las legislaciones en materia laboral;



- e) resolución alterna de conflictos: iniciativas destinadas a establecer mecanismos alternativos de resolución de conflictos en materia laboral;
- f) relaciones laborales: formas de cooperación y resolución de conflictos para asegurar relaciones laborales productivas entre los trabajadores, empleadores y gobiernos;
- g) condiciones en el trabajo: mecanismos de vigilancia del cumplimiento de leyes y reglamentos relativos a horas de trabajo, salario mínimo y jornadas extraordinarias, seguridad y salud ocupacional y condiciones del empleo;
- h) trabajadores migrantes: divulgación de información referente a los derechos de los trabajadores migrantes en el territorio de cada una de las Partes;
- i) programas de asistencia social: desarrollo de recursos humanos y capacitación del trabajador, así como otros programas;
- j) estadísticas laborales: desarrollo de métodos para que las Partes generen estadísticas del mercado laboral comparables, de una manera oportuna;
- k) oportunidades de empleo: promoción de nuevas oportunidades de empleo y la modernización de la mano de obra;
- l) género: temas de género incluyendo la eliminación de la discriminación con respecto al empleo y ocupación; y
- m) asuntos técnicos: programas, metodologías y experiencias respecto del mejoramiento de la productividad, promoción de mejores prácticas laborales y el uso efectivo de tecnologías, incluyendo las que se basan en Internet.

#### *Implementación de las Actividades de Cooperación*

- De conformidad con el Mecanismo, las Partes podrán cooperar en asuntos laborales a través de cualquier forma que consideren apropiada, incluyendo, pero no limitándose a:
  - a) programas de asistencia técnica, incluyendo el otorgamiento de recursos humanos, técnicos y materiales, según corresponda;
  - b) intercambio de delegaciones oficiales, profesionales y especialistas, incluyendo a través de visitas de estudio y otros intercambios técnicos;
  - c) intercambio de información sobre estándares, regulaciones, procedimientos y mejores prácticas, incluyendo publicaciones y monografías pertinentes;
  - d) conferencias conjuntas, seminarios, talleres, reuniones, sesiones de capacitación y programas de divulgación y educación;
  - e) proyectos o presentaciones en conjunto; y
  - f) proyectos de investigación, estudios e informes conjuntos, incluyendo la participación de especialistas independientes con experiencia reconocida.

#### *Participación Pública*

- Al identificar las áreas de cooperación en materia laboral y desarrollo de capacidades, y al desarrollar estas actividades de cooperación, cada Parte considerará los puntos de vista de sus respectivos representantes de trabajadores y empleadores, así como los de otros miembros del público.

## Anexo 2

### Guía de preguntas para entrevistas a actores laborales

¿Cuál es la evaluación general del CAFTA en lo referido al capítulo laboral para El Salvador? Ha sido un aporte, un problema o no ha tenido efectos perceptibles sobre las condiciones laborales y del comercio?

- ¿Existe un amplio conocimiento del capítulo laboral del CAFTA por parte de los actores laborales involucrados?
- ¿Ha contribuido el CAFTA al cumplimiento efectivo de los derechos laborales fundamentales (OIT) en el país?
  - a) ¿En cuáles?. ¿Cuáles han sido las contribuciones?
  - b) ¿En cuáles se han observado los mayores problemas?Cuál es el origen de éstos? Y ¿cómo se han enfrentado?
  - c) ¿Existen sectores productivos que han requerido especial atención en cuanto su efectivo cumplimiento?
- ¿Cuál es la situación cuanto al cumplimiento de otras normas laborales internacionales?
- En cuanto a los mecanismos destinados a canalizar las consultas en materia laboral, ¿cuáles han sido los principales contenidos de la labor realizada por el Consejo de Asuntos Laborales en la supervisión de la implementación del Capítulo laboral?
- Respecto de la solución de diferencias (Cap 20), ¿cuál ha sido la experiencia a la fecha? ¿Se han utilizado (o agotado) las instancias de consulta (Consultas laborales cooperativas, Consejo de Asuntos Laborales, Capítulo de Solución de Controversias y Medidas coercitivas)?
- ¿Cuál es la evaluación de las acciones que se han desarrollado en el ámbito de la Cooperación Laboral y Desarrollo de Capacidades?

## Anexo 3

### Actores consultados

Actores	Cargo
Sandra Rivera	Directora de Relaciones Internacionales de Trabajo (MTPS)
Michelle García	Dirección de Relaciones Internacional de Trabajo (MTPS).
Ernesto Gómez	Asesor del Despacho MTPS
Roxana Castro	Subdirectora de relaciones Internacional de Trabajo (MTPS)
Manuel Zavaleta	Director General de Inspección de Trabajo (MTPS)
Jorge Castro	Director General de Trabajo (MTPS)
Irene Cuellar	Oficina Internacional del Trabajo (OIT), Facilitadora Nacional, Proyecto Verificación.
Roberto Góchez	Economista, docente e investigador del Departamento de Economía de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas
Araceli Martínez	Sindicato de General de Costureras de El Salvador
Norma Martínez	Sindicato de General de Costureras de El Salvador
René Alberto Salazar	Director de Administración de Tratados Comerciales del Ministerio de Economía
Javier Arqueta	Director Legal. Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP).
Participantes del Taller: Formación profesional y las estipulaciones laborales de los tratados de libre comercio: retos para el diálogo social en El Salvador. Mayo de 2011.	

## **IV. Previsiones laborales de los Tratados de Libre Comercio: el caso peruano**

***Jorge Toyama Miyagusuku***

***Colaboración: Aracelli Morales Arenas***

### **Introducción**

Tras la vigencia del TLC con Estados Unidos y otros tratados que se han suscrito o se vienen negociando con otros países, han surgido diversas interpretaciones acerca de la repercusión en materia laboral que conviene detallar. En algunos casos, se exagera sus efectos, en otros se brindan interpretaciones que no existen o contenidos que no se derivan del TLC y en ciertos sectores se minimiza sus efectos.

Así, algunos señalan que los trabajadores de Estados Unidos tienen menos derechos de origen legal a diferencia de los peruanos, y con ello, sostienen que el Perú buscará la reducción de derechos laborales. Sobre el particular, cabe señalar que la gran mayoría de normas laborales emitidas en el Perú desde el 2004 han sido para atender las observaciones de congresistas norteamericanos para la firma del TLC. Así, en temas como relaciones colectivas (sindicalización, negociación y huelga), intermediación laboral (“services”), tercerizaciones (subcontratación), contratos a plazo fijo, control de ingreso y salida, procesos judiciales celeres en materia sindical, etc. se han introducido normas y directivas que refuerzan los niveles de protección y limitan la actuación abusiva en ciertos sectores. Es decir, lo que ha provocado el TLC –aún antes de su vigencia– ha sido una mayor protección normativa.

De otro lado, el TLC no debilita el nivel de fiscalización laboral sino que lo estimula y refuerza; de hecho, la consecuencia más importante del TLC es la necesidad de cumplir con las normas laborales. Así, el Ministerio de Trabajo ha elevado cualitativa y cuantitativamente los índices de inspecciones de trabajo. Hoy se realizan fiscalizaciones laborales en zonas alejadas, en horas nocturnas, de manera simultánea en los diversos centros de trabajo de una empresa, etc. Además, el TLC está brindando a los sindicatos una nueva vía para conseguir el cumplimiento de las normas laborales. Los compradores, congresistas y organizaciones sindicales norteamericanas así como el Departamento de Trabajo de Estados Unidos y los mecanismos previstos en el propio TLC pueden servir para ejercer presión a las empresas que no cumplan con los estándares laborales. Prácticamente, los sindicatos tienen una nueva vía de presión, tal como ya se ha apreciado en varios casos con

sindicatos y trabajadores a quienes se les ha restablecido sus derechos laborales en determinadas empresas.

Ciertamente, pese a ello, como veremos en este trabajo, el Estado no ha seguido el mismo entusiasmo tras la aprobación del TLC. Luego de la firma del TLC y su entrada en vigencia, no se aprecia que exista una política nacional de monitoreo, seguimiento y promoción del TCL que aproveche la potencialidad del TCL así como prevenga las eventuales observaciones que se vienen planteando o pueden plantearse en materia laboral. La principal preocupación pareciera ser la aprobación de más TLC que la mejora de los índices laborales o el apoyo a los sectores perjudicados con el TLC.

A través de este trabajo revisaremos las previsiones laborales de los TLC suscritos y los que se vienen negociando. Para ello, primero trataremos sobre las relaciones entre el comercio internacional y el derecho laboral así como el contenido laboral de los TLC suscritos en nuestro país y los que se vienen negociando. Luego, detallaremos el impacto que han tenido los TLC en la regulación laboral –entendida como todos los cambios legales y que comprende las inspecciones laborales, los procesos judiciales y las políticas del Estado– y en el propio mercado de trabajo. Posteriormente, se describen las ventajas y desventajas de los TLC sobre la base de data registrada, la posición de empleadores y trabajadores respecto de la inclusión de cláusulas laborales en los TLC a partir de las consultas y reuniones que hemos tenido con funcionarios públicos, profesores, sindicatos y empresarios; y, las oportunidades de mejora que existe tras la firma de los TLC. Finalmente, se muestran las principales conclusiones de este trabajo.

Queremos agradecer a Aracelli Morales Arenas por el invalorable y tremendo apoyo que nos ha brindado para el desarrollo de esta investigación. Asimismo al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y sus funcionarios que nos han facilitado acceso a información y mostrado sus propuestas y recomendaciones así como todas las personas que han colaborado con esta investigación. Gracias finalmente a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) por encargarnos la elaboración de esta investigación.

Los TLC no son la meta, son el punto de inicio. En materia laboral, resta adecuar pequeñas precisiones en las normas colectivas de trabajo que han sido observadas por la OIT y elaborar un plan que genere alternativas a los sectores que sufrirán la reducción de empleos como consecuencia del Tratado. Pero un TLC no coloca al país automáticamente en altos estándares de cumplimiento laboral; tal como lo revela la experiencia de México, es necesaria una activa participación gubernamental y un compromiso de los actores laborales para, progresivamente, tener los mejores índices de trabajo decente y aprovechar las oportunidades que se generan con los TLC.

## **A. Marco general: Comercio Internacional y Derecho Laboral**

Un Tratado de Libre Comercio (TLC) supone un acuerdo de voluntades, de cumplimiento obligatorio, que tiene por finalidad facilitar el acceso a bienes y servicios entre los países firmantes, a través de la eliminación de los posibles obstáculos al intercambio comercial.

Desde hace varios años el Perú ha iniciado, con sumo interés, una política comercial externa a favor de la suscripción de TLC. A la fecha, la situación del Perú con relación a los TLC es la siguiente: (i) TLC vigentes con Estados Unidos, China, Canadá, Singapur y Chile; (ii) negociaciones culminadas y en proceso de ratificación y/o implementación, de TLC con la Unión Europea, la EFTA, Tailandia, México, Corea, Japón, Costa Rica y Panamá; y, (iii) aún en negociaciones con los países centroamericanos y el bloque de países conformado por Brunei Darussalam, Chile, Nueva Zelanda, Singapur, Australia, Estados Unidos, y Vietnam con quienes se pretende suscribir el Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica.

Así, si bien son acuerdos de libre comercio, en aras de consolidar la ansiada integración de mercados, estos pueden trascender el ámbito puramente económico, siendo posible que abarquen temas no vinculados directamente al ámbito comercial como por ejemplo temas de propiedad intelectual, medio ambientales e inclusive laborales.

Ahora bien, dado que la inclusión de cláusulas laborales en los TLC puede evidenciar no solo una visión progresista de los derechos sociales sino también la preocupación estatal por eliminar la competencia desleal –trabajadores con condiciones de trabajo precarias benefician a su empleador, al reducir el costo del bien o servicio ofrecido al mercado–, analizaremos estas cláusulas en el presente trabajo.

En nuestro país, de los trece (13) TLC (entre vigentes, suscritos y en negociación) solo cuatro (4) contienen un capítulo laboral (Estados Unidos, Canadá, Corea y el Acuerdo Transpacífico), siendo que con Canadá tenemos además un Acuerdo de Cooperación Laboral; dos (2) TLC cuentan con un Memorándum de Entendimiento; y varios otros dedican un capítulo a regular la Entrada Temporal de Personas de Negocios. Veamos:

**CUADRO IV.1**  
**PERÚ: TLC VIGENTE, SUSCRITO Y EN NEGOCIACIÓN**

País	Estado del TLC	Disposiciones laborales
Estados Unidos	Vigente	Capítulo Laboral
Canadá	Vigente	Capítulo Laboral Acuerdo de Cooperación Laboral Capítulo de Entrada Temporal de Personas de Negocios
Chile	Vigente	Memorándum de Entendimiento sobre Cooperación Laboral y Migratoria Capítulo de Entrada Temporal de Personas de Negocios
China	Vigente	Memorándum de Entendimiento en Materia de Trabajo y Seguridad Social Capítulo de Entrada Temporal de Personas de Negocios
Singapur	Vigente	Capítulo de Entrada Temporal de Personas de Negocios
EFTA	Suscrito	No contiene
Tailandia	Suscrito	No contiene
México	Suscrito	Capítulo de Entrada Temporal de Personas de Negocios
Corea	Suscrito	Capítulo Laboral Capítulo de Entrada Temporal de Personas de Negocios
Japón	Suscrito	Capítulo de Entrada Temporal de Personas de Negocios
Costa Rica	Suscrito	No contiene
Panamá	Suscrito	No contiene
Unión Europea	Negociación terminada	En el Capítulo de Comercio y Desarrollo Sostenible se incorpora regulación en este ámbito. Capítulo de Entrada Temporal de Personas de Negocios
Acuerdo Transpacífico	En negociación	–Capítulo Laboral –Capítulo de Entrada Temporal de Personas de Negocios
Países de Centroamérica	En negociación	No contiene

Fuente: Elaboración propia.

## 1. Tratados de Libre Comercio que contienen disposiciones laborales

A continuación, desarrollaremos los TLC que cuentan con algún tipo de regulación laboral (Capítulo Laboral, Memorándum de Entendimiento, Acuerdo de Cooperación Laboral o regulación propiamente laboral) en lo referido a estas. Cabe anotar que no desarrollaremos en este acápite los capítulos de entrada temporal de personas de negocios. Por no ser propiamente laborales; estos serán desarrollados en el siguiente acápite de manera general.

### a) TLC Perú – Estados Unidos

Este es el primer TLC suscrito por nuestro país y ha sido el que más repercusión mediática ha tenido así como el que mayor esfuerzo estatal ha requerido en materia de regulación laboral.

Luego de muchas reuniones y rondas de negociación, el 12 de abril de 2006 se suscribió el Acuerdo de Promoción Comercial entre Perú y Estados Unidos (EE.UU), siendo aprobado por el Congreso Peruano el 27 de junio de 2006. Pero, en el momento que el TLC suscrito estaba listo para ser aprobado por el Congreso norteamericano, las elecciones realizadas en dicho país, y el consiguiente cambio en la composición del Poder Legislativo, modificaron el destino de los TLC negociados con los países de América Latina, entre ellos, el TLC Perú – EE.UU.

Sucedió que la nueva mayoría parlamentaria, de tendencia demócrata, exigió la revisión de los TLC pendientes de aprobación (TLC suscritos con Perú, Colombia y Panamá), exigiendo, entre otras cosas, que sean incluidas mayores garantías laborales y que se establezca la posibilidad de aplicación de sanciones comerciales ante posibles incumplimientos de los Estados firmantes.

Es en tal contexto que mediante un Acuerdo Bipartidista, entre los demócratas de la Cámara de Representantes y la Representante Comercial del gobierno norteamericano, celebrado el 10 de mayo de 2007, se pactó enmendar el TLC pendiente de aprobación con nuestro país. Luego de introducir una serie de modificaciones a la regulación laboral peruana –como se detallará en el siguiente capítulo–, el Congreso aprobó el Protocolo de Enmienda el 27 de junio del año en referencia. Aún más, el Presidente García se comprometió a reformar la legislación en materias referidas a contratos de trabajo sujetos a modalidad, subcontratación, y algunos aspectos de los derechos colectivos, con la finalidad de asegurar la implementación de las normas laborales previstas en las enmiendas al TLC.

Así, mediante Decreto Supremo No. 009–2009–MINCETUR se dispuso la entrada en vigencia y ejecución del “Acuerdo de Promoción Comercial Perú– Estados Unidos” a partir del 01 de febrero de 2009.

#### i) *Contenido del capítulo laboral*

El TLC firmado con EE.UU. dedica el capítulo 17 a establecer los lineamientos laborales que deberán ser respetados durante el desarrollo de las relaciones comerciales entre ambos países. Conforme se mencionó precedentemente, este Capítulo fue modificado a través del Protocolo de Enmienda de mayo de 2007.

En primer lugar destacaremos los aspectos más importantes del Capítulo laboral antes de que se efectúen las reformas señaladas y en segundo lugar, dichas reformas; para que así se comprenda con mayor claridad qué cambios produjo el Protocolo de Enmienda.

*Contenido del Capítulo Laboral antes del Protocolo de Enmienda*

En el año 2002, el Congreso norteamericano aprobó la *Trade Promotion Authority*<sup>131</sup> (TPA), mecanismo que otorgó al presidente estadounidense la capacidad de negociar acuerdos comerciales sin la intervención del Congreso, siendo reservada la participación de este último para la ratificación del Tratado. Este mandato legislativo tenía como uno de sus objetivos obtener el respeto de derechos laborales fundamentales de parte de los socios comerciales de EE.UU, incluyéndose entre estos los siguientes: derecho a la asociación; derecho a organizarse y negociar colectivamente; prohibición del uso de cualquier forma de trabajo forzoso u obligatorio; una edad mínima para el empleo de niños, y la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil; condiciones aceptables de trabajo respecto a salarios mínimos, horas de trabajo y seguridad y salud ocupacional. Es así que el TLC entre EE.UU y nuestro país incluyó el catálogo de los referidos derechos laborales, sin mencionarse expresamente el principio de no discriminación en el trabajo.

Asimismo, mediante este TLC las partes se comprometieron a que la legislación interna de cada país se encamine a reconocer y proteger los derechos laborales reconocidos en la Declaración de derechos fundamentales de la OIT de 1998 y los expresamente señalados en el propio TLC; a procurar no derogar ni ofrecer derogar la legislación laboral interna para facilitar el comercio o la inversión y a no dejar de aplicar la legislación interna directamente relacionada con los derechos laborales internacionalmente reconocidos como fundamentales a través de un curso de acción o inacción sostenido o recurrente.

Así, se previó expresamente la obligación para los países involucrados de garantizar a las personas el acceso efectivo a tribunales imparciales e independientes para que puedan exigir el cumplimiento de la legislación laboral de su país mediante un debido proceso y se estableció la creación de un Consejo de Asuntos Laborales, conformado por representantes gubernamentales de los países asociados, quien estará a cargo de la implementación y evaluación de lo acordado en materia laboral.

Además, se reconoció el derecho de las organizaciones sociales de presentar comunicaciones públicas denunciando a los gobiernos el incumplimiento laboral de empresas que operan en territorio de los países asociados comercialmente. Sin embargo, tales denuncias son investigadas conforme a los procedimientos internos de cada país.

Ahora bien, el mecanismo previsto para evaluar cómo se aplican los compromisos laborales es el recurso diplomático de consultas cooperativas, que tiene por finalidad obtener información sobre el cumplimiento del Capítulo laboral. En el supuesto que esta vía no tenga éxito, se puede trabar una controversia y surge la posibilidad de acudir a un arbitraje, que sólo procede por cuestiones originadas por la aplicación de la legislación laboral interna. Pero, el Laudo “no tiene un valor vinculante o ejecutoriable sino que sólo operará como insumo para que posteriores acuerdos gubernamentales resuelvan las diferencias que motivaron el arbitraje”<sup>132</sup>. De no arribarse a un plan de acción mutuamente acordado, se podrá pedir nuevamente la constitución del panel arbitral, con el propósito que imponga una contribución monetaria al Estado infractor. La aplicación directa de sanciones comerciales procede exclusivamente si no se paga dicha contribución. Esto último pone en evidencia que, en la versión original del TLC entre Perú y EE.UU, la protección de derechos laborales carecía de mecanismos institucionales jurídicos y efectivos, los cuales sí se encontraban previstos para la defensa de los compromisos de liberalizar la inversión y el comercio, donde existía hasta la posibilidad de aplicación de sanciones comerciales.

<sup>131</sup> Cabe mencionar que la Trade Promotion Authority ha constituido el marco común utilizado por EE. UU. para la negociación de Acuerdos comerciales con países de Latinoamérica.

<sup>132</sup> Lópea, Diego. Derechos laborales y comercio internacional en América Latina. Lima, Plades; 2008. Pp. 27.



*Contenido del Capítulo Laboral luego del Protocolo de Enmienda*

El Protocolo de Enmienda vuelve más eficaz “lo laboral” en el TLC. En realidad, la experiencia peruana fue de las primeras en que se evidenció un fuerte interés de EEUU en regular y volver vinculante las disposiciones laborales antes que preferir normas genéricas. El Protocolo de Enmienda es un documento adicional al TLC que busca enfatizar el cumplimiento de los derechos fundamentales reconocidos en la Declaración de 1998. Así, en el texto de dicho protocolo se puede apreciar la adopción de precisiones, la eliminación de ciertos párrafos y la incorporación de nuevos textos al tratado original, todos los cuales se dirigen a un objetivo común: establecer un mayor compromiso por parte de los Estados parte para aplicar los derechos fundamentales de la OIT y las leyes laborales que existen en sus países.

Conforme lo sintetiza López, tras el Protocolo de Enmienda se han producido los siguientes cambios<sup>133</sup>:

1. Se ha precisado la obligación de reconocer y proteger efectivamente mediante las normas internas los derechos laborales recogidos en el TLC. Recordemos que antes de la enmienda los países asociados tenían sólo la obligación de “procurar” asegurar tales derechos.
2. Se han explicitado los derechos laborales que deben ser reconocidos en la legislación interna de los países asociados. Se trata de aquellos recogidos en la Declaración de Derechos Fundamentales de la OIT: libertad de asociación, reconocimiento efectivo de derecho de negociación colectiva, eliminación de toda forma de trabajo forzoso obligatorio, abolición efectiva del trabajo infantil y prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la eliminación de la discriminación en el empleo y la ocupación (la tutela a favor de la igualdad fue la primera en un TLC suscrito por EEUU). Si bien la obligación de respetar estos derechos se derivaba ya del texto original del TLC, la enmienda lo deja claro al enumerarlos expresamente. Además, se agrega “la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y otras protecciones laborales para niños y menores”.
3. Se ha precisado la obligación de no dejar de aplicar ni derogar las normas internas que versen sobre los derechos reconocidos en la Declaración de la OIT, de manera tal que se afecte el comercio o la inversión entre los países asociados. El texto original del TLC sólo establecía que las partes procurarían no hacerlo, mientras que la enmienda aclara que se trata de una obligación.
4. Hay referencia a la obligación de aplicar efectivamente legislación interna sobre los derechos laborales recogidos en el Acuerdo. Los países asociados no deben dejar de aplicarla por medio de un curso de acción o inacción sostenido o recurrente, de manera que afecte el comercio o la inversión entre las partes. El TLC antes de la enmienda hacía referencia solamente al comercio.
5. Se ha señalado que la discrecionalidad en la aplicación de las normas laborales internas debe desarrollarse en sintonía con el Capítulo Laboral del TLC. Es decir, tras reconocer expresamente que ambos países soberanos conservan el derecho al ejercicio razonable de discrecionalidad en la aplicación efectiva de las normas laborales, la enmienda agrega que la misma no deberá ser incompatible con el objetivo de proteger los derechos laborales reconocidos en el capítulo laboral.
6. El Protocolo destaca que cualquier asunto laboral es susceptible de generar controversias entre los países asociados, es decir, cualquier problema derivado de la aplicación del Capítulo laboral podrá generar una controversia y ya no sólo aquellos

---

<sup>133</sup> López, Diego. Op. Cit. Pp. 29.

referidos a la no aplicación de las normas laborales internas<sup>134</sup>. Tras la enmienda, sigue siendo necesario que el incumplimiento de la obligación sea calificado para poder generar una controversia, no siendo suficiente el alejamiento esporádico u ocasional de las normas, o errores en los procedimientos que en un determinado momento hayan producido una fiscalización incompleta o ineficaz. Cabe precisar que el único requisito previsto para la aplicación de este procedimiento es que se haya intentado previamente resolver el problema de acuerdo al sistema de consultas laborales cooperativas.

7. Finalmente, se ha establecido un procedimiento de controversias más efectivo, en la medida que los asuntos laborales ya no tendrán un procedimiento distinto al previsto para las controversias comerciales y de inversión. El Protocolo de Enmienda indica que en el supuesto que los países asociados no acuerden implementar el fallo arbitral que estableció el incumplimiento de compromisos laborales, la parte reclamante ya no deberá recurrir nuevamente a un arbitraje para que se establezca la compensación económica, sino que se iniciarán directamente las tratativas entre los países involucrados para acordar dicho monto. Es más, se ha previsto que de no llegarse a este último acuerdo o de no cumplirse este, el país reclamante podrá aplicar directamente sanciones comerciales.

En suma, se puede afirmar que las enmiendas efectuadas al TLC Perú – EE.UU, además de concretar las obligaciones de los Estados involucrados, aumentan las posibilidades de resguardar el Capítulo Laboral, al ampliar los supuestos susceptibles de generar controversias y al dejar de lado aquel procedimiento diferenciado.

El TLC con EEUU es el tratado que tiene mayor desarrollo laboral y mecanismos de solución de reclamación laboral, basándose en los estándares mínimos fijados por la OIT. Como indicó en su momento el director general de la OIT cuando se presentó la Declaración de Derechos Fundamentales en el Trabajo, una «plataforma social mínima de ámbito mundial». En esta medida, el TLC laboral se basa en los derechos fundamentales de la OIT (asociación, organización y negociación colectiva, prohibición de trabajo forzoso, prohibición de trabajo infantil, y —ahora con el Protocolo de Enmienda— la eliminación de discriminación en materia de empleo) y en las condiciones aceptables de trabajo en salario mínimo, horas de trabajo y seguridad y salud ocupacional.

Además, la regulación laboral interna debe observarse. El Perú mantiene su soberanía en la modificación de la legislación interna, pero ella debe respetar los parámetros de la OIT: cualquiera que sea el contenido de la regulación laboral peruana —alineada a los derechos fundamentales proclamados por la OIT—, el TLC exige que esta se cumpla.

#### *ii) Mecanismo de Cooperación Laboral y Desarrollo de Capacidades*

Finalmente, cabe señalar que en el artículo 17, numeral 6, de este TLC se previó un Mecanismo de Cooperación Laboral y Desarrollo de Capacidades supervisado por el Consejo de Asuntos Laborales y coordinado por el grupo compuesto por los Puntos de Contacto de las Partes, el cual operará “en una forma en que se respete la legislación y soberanía de cada Parte”. Es el Consejo de Asuntos Laborales el encargado de supervisar la implementación de este mecanismo, y de coordinar sus actividades a través del punto de contacto que designe.

Los países asociados se comprometen a asegurar que las actividades que se lleven a cabo a través de dicho Mecanismo: (i) sean consistentes con los programas, estrategias de desarrollo y prioridades nacionales de cada Parte; (ii) generen oportunidades para la participación pública en el desarrollo e implementación de dichas actividades; y, (iii) tomen en consideración la economía, cultura y sistema legal de cada Parte.

---

<sup>134</sup> En el texto original del Capítulo 17 se indicaba que los Estados parte sólo estaban autorizados a recurrir al procedimiento de solución de controversias cuando se tratara de un asunto relacionado con el artículo 17.2.1(a).

A efectos de determinar e implementar las áreas y mecanismos de cooperación, los países asociados deben tomar en consideración los puntos de vista de los representantes de los trabajadores, de los empleadores, y de los demás miembros del público.

Conforme lo señala el artículo 2 del Anexo 17.6, el objetivo es buscar actividades de cooperación bilateral o regional en temas laborales tales como derechos fundamentales, administración e inspección laboral, solución alternativa de conflictos, relaciones laborales, intercambio de tecnología e información, asistencia social y capacitación, seguridad y salud ocupacional, oportunidades de empleo, condiciones de trabajo, trabajadores migrantes, estadísticas laborales, género, buenas prácticas laborales, asuntos relativos a pequeña, mediana y microempresa, entre otros.

El referido anexo prevé también una lista enunciativa de los medios a los que las partes involucradas podrían recurrir para implementar las actividades de Cooperación señaladas previamente, la cual se compone por los siguientes: (i) Programas de asistencia técnica; (ii) intercambio de delegaciones oficiales, profesionales y especialistas; (iii) intercambio de información sobre normas, regulaciones, procedimientos y buenas prácticas; (iv) intercambio o desarrollo de estudios, publicaciones y monografías pertinentes; (v) conferencias conjuntas, seminarios, talleres, reuniones, sesiones de capacitación y programas de divulgación y educación; (vi) desarrollo de proyectos de investigación, estudios e informes conjuntos; (vii) intercambio sobre asuntos laborales técnicos; y, (viii) intercambio sobre cuestiones de tecnología.

El primer TLC suscrito por el Perú ha sido, en el balance hasta hoy, el que mayores efectos laborales genera en su conjunto: la adecuación de la regulación peruana a los requerimientos de EEUU, el detalle de los derechos tutelados en el tratado, los mecanismos de solución de controversias y la atención que mereció en su momento no tienen punto de comparación con otros TLC.

## **b) TLC Perú – Canadá**

El TLC existente entre nuestro país y Canadá fue ratificado mediante D.S. No. 044–2009–MINCETUR de fecha 31 de julio de 2009, estableciéndose, a través del D.S. No. 013–2009–MINCETUR, su entrada en vigencia y ejecución a partir del 1 de agosto de 2009.

Es el Capítulo No. 16 de este Tratado el que establece las disposiciones laborales que regirán en el marco de su relación comercial. Así, ambos países manifiestan que tienen como objetivos comunes: (i) mejorar las condiciones de trabajo y los niveles de vida en el territorio de cada Parte; (ii) promover su compromiso con los principios y derechos laborales internacionalmente reconocidos; (iii) promover el cumplimiento y la aplicación efectiva de su legislación laboral; (iv) promover el diálogo social sobre asuntos laborales entre trabajadores y empleadores, sus respectivas organizaciones de trabajadores y empleadores, y gobiernos; (v) llevar a cabo actividades de cooperación laboral sobre la base del beneficio mutuo; (vi) fortalecer la capacidad de los ministerios responsables de los asuntos laborales y otras instituciones encargadas de administrar y hacer cumplir la legislación laboral en sus territorios; y (vii) fomentar un intercambio abierto y completo entre dichos ministerios e instituciones, con relación a la legislación laboral y su aplicación en el territorio de cada una de las partes.

Con la finalidad de alcanzar los objetivos mencionados, las partes asumen expresamente obligaciones mutuas que se encuentran señaladas en el Acuerdo de Cooperación Laboral entre Canadá y la República de Perú (ACL), el cual aborda, entre otros: (i) los compromisos generales respecto de los principios y derechos laborales internacionalmente reconocidos que deben estar contenidos en la legislación laboral de cada Parte; (ii) la no derogación de la legislación laboral nacional a fin de incentivar el comercio o la inversión; (iii) el cumplimiento efectivo de la legislación laboral a través de la acción gubernamental apropiada, derechos de acción a particulares, garantías procesales, información y conocimiento público; (iv) los mecanismos institucionales para supervisar la implementación del ACL, tales como un Consejo Ministerial y las oficinas administrativas nacionales para recibir y examinar las comunicaciones de los particulares sobre asuntos específicos relativos a la legislación laboral y permitir la realización de actividades de cooperación para alcanzar los objetivos

del ACL; (v) las consultas generales y ministeriales sobre la implementación del ACL y sus obligaciones; y, (vi) paneles de revisión independientes para celebrar audiencias y emitir fallos sobre supuestos casos de incumplimiento de los términos del ACL y, de solicitarse, contribuciones monetarias.

De este modo, para comprender el alcance del contenido laboral de este TLC resulta necesario analizar el referido ACL que lo complementa, dado que si bien este Acuerdo fue previsto como un compromiso de cooperación entre las partes, existen en él algunas cláusulas que contienen verdaderas obligaciones que los gobiernos de ambos deben cumplir.

*i) Obligaciones previstas en el ACL*

En la primera parte del ACL se establecen las obligaciones laborales que tanto Canadá como Perú deben cumplir. Así, mediante el ACL las partes se comprometen a que su legislación interna y prácticas gubernamentales incluyan y respeten los siguientes principios y derechos laborales: libertad de asociación, negociación colectiva y derecho de huelga; eliminación de toda forma de trabajo forzoso u obligatorio; abolición efectiva del trabajo infantil; eliminación de la discriminación en el empleo y la ocupación; condiciones aceptables de trabajo respecto a salarios mínimos, horas de trabajo y seguridad y salud ocupacional; y, proporcionar a los trabajadores migrantes la misma protección legal que a sus nacionales, respecto a las condiciones de trabajo. Al respecto, es importante resaltar que este ACL no se limita a consagrar los derechos contenidos en la Declaración de Principios y Derechos Fundamentales de la OIT, en la medida que abarca también derechos relacionados con el Trabajo Decente: Declaración 2008. Sin embargo, el ACL firmado entre Canadá y nuestro país no fue tan lejos como el suscrito entre Canadá y Chile, donde se incluyeron además y expresamente la prevención e indemnización de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

Se desprende que el ACL impide dejar sin efecto o derogar las normas internas relativas a los referidos principios y derechos laborales reconocidos a nivel internacional, toda vez que el Acuerdo establece que tales principios laborales sean incorporados a las legislaciones internas y sean promovidos por los Estados, pero sin señalar contenido mínimo alguno para su efectiva protección. Es decir, el ACL exige que ambos Estados cuenten con normas vigentes sobre estos derechos y que promuevan su observancia y aplicación efectiva, sin estar obligados a mejorar la legislación ya existente. Sin embargo, debe recordarse que, conforme lo estipula la Convención de Viena, los Tratados deben cumplirse de buena fe. En atención a ello, podemos concluir que aquellas normas que reconozcan formalmente derechos laborales sin establecer garantías para su ejercicio efectivo no son acordes al ACL.

El Acuerdo de Cooperación señala que, para la aplicación efectiva de la legislación laboral interna, Perú y Canadá deberán implementar medidas gubernamentales adecuadas, tales como: establecer divisiones de inspección laboral, inclusive nombrar y capacitar inspectores; vigilar el cumplimiento de las leyes e investigar las presuntas violaciones, inclusive mediante visitas de inspección in situ; alentar el establecimiento de comisiones de empleadores y trabajadores para abordar la reglamentación laboral en el centro de trabajo; proveer y alentar el uso de servicios de mediación, conciliación y arbitraje; o iniciar, de manera oportuna, procedimientos para procurar sanciones o soluciones adecuadas en caso de violaciones a su legislación laboral.

No es necesaria que todas las medidas mencionadas sean implementadas, pues lo importante es que se cumpla con la obligación de otorgar eficacia a las normas laborales, lo que dependerá del contexto de cada país. Lo que sí resulta imprescindible es garantizar que las autoridades competentes otorguen la debida consideración, conforme con su legislación, a cualquier solicitud de un empleador, un trabajador o sus representantes, así como de otra persona interesada, para que se investigue cualquier presunta violación de la legislación laboral de la parte.

Es relevante anotar que, al igual que el TLC con EE.UU., la acción u omisión por parte de los funcionarios o entidades responsables de la aplicación de la legislación interna no se considerará como violación de la obligación estatal, si el caso particular refleja el ejercicio razonable de la

discrecionalidad de la entidad o del funcionario a cargo de esa investigación, o si resulta de decisiones tomadas de buena fe en cuanto a la asignación de los recursos necesarios para la aplicación de la ley a otros asuntos laborales que se consideren de mayor prioridad.

Asimismo, Perú y Canadá han asumido la obligación de garantizar a las personas con interés jurídicamente legítimo según el derecho interno el acceso adecuado a los tribunales y el cumplimiento de determinadas garantías procesales, con la finalidad que la aplicación de la legislación laboral interna se concrete. En tal sentido, cada gobierno se comprometió a garantizar que los procedimientos sean justos, equitativos y transparentes, para lo cual debe respetarse el derecho al debido proceso.

Finalmente, el ACL obliga a los Estados a publicar y promover el conocimiento público de su legislación laboral, garantizando la disponibilidad de información pública sobre la legislación y los procedimientos de aplicación y cumplimiento, y promoviendo la educación de la población sobre la legislación laboral. Incluso se exige que, cuando así lo disponga la legislación, se brinde una oportunidad razonable a las personas interesadas para que formulen observaciones sobre las medidas que se pretende adoptar.

#### ii) *Mecanismos institucionales y procedimiento de revisión de obligaciones*

El ACL, al no estar comprendido dentro del TLC, posee sus propios mecanismos gubernamentales para consultas y solución de controversias. Estas herramientas buscan canalizar y neutralizar los posibles conflictos que puedan producirse durante la aplicación de este Acuerdo, en aras de mantener la estabilidad comercial.

El ACL entre Perú y Canadá establece una Consejo Ministerial, integrado por los Ministros responsables de los asuntos laborales de los países asociados o por las personas que estos designen. En tal sentido, el 10 de septiembre de 2010 se instaló el referido órgano, siendo presidido por las ministras de trabajo de cada país. Este órgano es el encargado de supervisar la aplicación del Acuerdo y de revisar el progreso que se haya logrado en su implementación, esto último después de transcurridos cinco (5) años desde su entrada en vigencia, y a partir de entonces en el plazo que decida el Consejo. Asimismo, cada Estado deberá designar una oficina dentro de su departamento gubernamental responsable de los asuntos laborales, la cual tendrá como una de sus funciones la coordinación de programas y actividades de cooperación en las siguientes áreas: intercambio de información; foros internacionales; derechos fundamentales y su aplicación efectiva; las peores formas de trabajo infantil; administración laboral; inspección laboral y sistemas de inspección; resolución alternativa de conflictos; relaciones laborales; condiciones de trabajo; trabajadores migrantes; género; asuntos técnicos; trabajadores vulnerables; además de otros asuntos que acuerden las partes.

Ante cualquier inconveniente referido al ACL, ambos gobiernos se esforzarán al máximo por resolverlo mediante la cooperación y las consultas recíprocas. De este modo, las consultas están previstas para cualquier asunto que surja en la aplicación del Acuerdo, las cuales deben dirigirse a la Oficina Administrativa Nacional.

En aquellos casos en que los Estados no logren resolver el asunto a través del mencionado mecanismo, podrán recurrir al procedimiento de consultas ministeriales recogido en el artículo 12. En estas consultas, ambas partes harán todo lo posible para resolver el asunto, intercambiando información suficiente.

Si el asunto siguiera sin resolverse, el gobierno que solicitó las consultas podrá solicitar el establecimiento de un Panel de Revisión, siempre que considere que el asunto está relacionado con el comercio y que su contraparte ha incumplido las obligaciones derivadas del ACL a través: (i) de un patrón persistente de omisiones en la aplicación efectiva de su legislación laboral; o (ii) incumplimiento de sus obligaciones vinculadas a la Declaración de la OIT: libertad de asociación, negociación colectiva y derecho de huelga; eliminación de toda forma de trabajo forzoso u obligatorio; abolición efectiva del trabajo infantil; eliminación de la discriminación en el empleo y la ocupación.

Cualquier controversia que trate sobre otros derechos laborales o de patrones no persistentes, no podrán generar un arbitraje, debiendo resolverse mediante acciones de cooperación o consultas.

El panel dispone de treinta (30) días desde su establecimiento para determinar si la cuestión de que se trata está relacionada con el comercio. Si concluye que el asunto no tiene relación alguna con el comercio, finalizará sus funciones. De suceder lo contrario, el Panel de Revisión deberá presentar un informe preliminar dentro de 120 días desde su establecimiento, en el que se determine si ha habido incumplimiento de las obligaciones derivadas del ACL en alguna de las dos (2) formas previamente señaladas, y se incluyan las conclusiones del hecho, y si corresponde, las recomendaciones para la solución del asunto. Cada gobierno podrá presentar por escrito observaciones sobre el informe preliminar en un plazo de treinta (30) días u otro que establezcan las partes.

El informe final del Panel de Revisión se presentará dentro de sesenta (60) días posteriores a la presentación del informe preliminar, a menos que las partes convengan otra cosa. En aquellos casos en los que el panel determine que la parte que ha sido objeto de solicitud ha incumplido el ACL en el sentido anotado precedentemente, los países asociados podrán acordar un plan de acción mutuamente satisfactorio, con el propósito de implementar las recomendaciones del panel. Si las partes no acuerdan un plan de acción o no se cumple plenamente con el mismo, el gobierno que inició el procedimiento podrá solicitar que el panel se constituya nuevamente para que imponga una contribución monetaria anual a su contraparte.

En esta nueva reunión, el panel determinará si el plan de acción está siendo plenamente implementado por el gobierno demandado, o si se éste ha remediado el incumplimiento, debiendo precisar el monto de la contribución monetaria en los casos que corresponda. Para determinar el monto de la contribución, el panel considerará la extensión y duración del incumplimiento; las razones por las cuales la parte demandada no cumple con sus obligaciones; el nivel de cumplimiento que razonablemente podría esperarse de la parte demandada, dada su limitación de recursos; los esfuerzos posteriores al informe final del panel realizados por la parte demandada, así como cualquier otro factor relevante. En todo caso, la contribución que fije el panel de revisión no será mayor de quince millones de dólares estadounidenses (Anexo 4). La contribución se depositará en un fondo establecido por el Consejo y se utilizará, bajo su dirección, en iniciativas laborales apropiadas, dentro del territorio de la parte que ha sido objeto de la solicitud. El no pago de la contribución monetaria no permitirá a su contraparte aplicar la suspensión de los beneficios comerciales pactados en el TLC. En ese caso, el Acuerdo establece que se deberá pedir el pago de la contribución monetaria decretada por el panel arbitral a un tribunal nacional competente (Anexo 4).

Cabe precisar que la parte demandada que considera que ha eliminado la disconformidad constatada, podrá someter el asunto al panel de revisión mediante notificación escrita a la otra parte. Si el panel determina, en un plazo de noventa (90) días, que, en efecto, la disconformidad ha sido eliminada, dicha parte ya no se encontrará obligada al pago de la contribución monetaria que se le había impuesto.

En el Acuerdo de Cooperación no se señala expresamente el derecho de las organizaciones sociales o sindicales a denunciar a su gobierno o al del país asociado, los incumplimientos de los derechos laborales. Sin embargo, se prevé la posibilidad de entregar información a los gobiernos sobre cualquier asunto relacionado con el ACL, según las reglas internas para la presentación y recepción de comunicaciones públicas, sobre asuntos relativos a la legislación laboral que se presenten en el territorio de la otra parte. A estos efectos, no se requiere que el asunto esté relacionado al comercio entre ambos países ni que se trate de un patrón persistente de incumplimiento, lo que sí deviene en necesario para la instalación de un panel de revisión. Los países asociados deben colocar las comunicaciones que acepten examinar a disposición del público, no estando obligados a hacerlo a través de audiencias públicas.

Así, este mecanismo diseñado para recabar información sobre la aplicación de las normas laborales internas en los países firmantes del ACL se presenta como una vía que puede ser de mucha

utilidad para verificar el incumplimiento de las obligaciones asumidas por los Estados, y a partir de ello iniciar procedimientos de consultas.

Sin embargo, en conclusión, podemos afirmar que se trata de procedimientos gubernamentales de administración del Acuerdo, donde no se promueve la participación pública de la sociedad civil y sus organizaciones sociales. Vale también resaltar que se trata de procedimientos que operan ante la inaplicación reiterada de las normas laborales internas, por lo que no se muestran idóneas para enfrentar los casos en los que se produzca una disminución legal que afecte derechos laborales.

El TLC con Canadá no mereció de alguna adecuación de la regulación laboral a los requerimientos derivados del proceso de negociación. Si bien los mecanismos de coerción pueden ser menos intensos que los previstos en el TLC con EEUU, sí contiene un apoyo económico de Canadá a favor de la mejora de “lo laboral” en el país. En esta línea, resulta interesante que Canadá haya financiado la capacitación de inspectores de trabajo a nivel de cursos de post grado en derechos fundamentales, seguridad y salud en el trabajo y otras materias.

### **c) TLC Perú – China**

El Tratado de Libre Comercio entre el Gobierno de la República del Perú y el Gobierno de la República Popular China fue ratificado mediante D. S. No. 092–2009–RE el 6 de diciembre de 2009, estableciéndose, a través del D.S. N° 005–2010–MINCETUR, su entrada en vigencia y ejecución a partir del 1 de marzo de 2010.

Este TLC no incluye exigencia alguna en materia de estándares laborales, es decir ninguna de sus disposiciones prevé mecanismos que garanticen que el comercio se desarrollará en sintonía con el respeto de los derechos de los trabajadores involucrados. Se alude únicamente a la noción de mercado laboral en dos oportunidades: (i) en el capítulo de comercio de servicios, se señala que el mismo no impone ninguna obligación a una parte respecto a una persona natural de la otra parte que pretenda ingresar a su mercado laboral o que tenga empleo permanente en su territorio, no confiriendo ningún derecho a esa persona natural con respecto a ese acceso o empleo; y, (ii) en el capítulo de cooperación, se indica que puede darse la colaboración entre las instituciones de educación superior y las empresas, a fin de desarrollar el nivel de conocimientos especializados y habilidades para el mercado laboral.

Sin embargo, en el referido capítulo de cooperación, se precisa que las partes intensificarán su comunicación y cooperación en asuntos laborales y de seguridad social a través de un Memorándum de Entendimiento. Así, como instrumento independiente al TLC, se ha negociado con éxito un Memorándum de Entendimiento sobre cooperación en materia de trabajo y seguridad social.

En virtud de este, cada Estado deberá designar un coordinador nacional, quien tendrá por función garantizar la aplicación del Memorándum y la coordinación de programas y actividades de cooperación en las siguientes áreas: promoción del empleo e información del mercado de trabajo; leyes laborales y políticas; condiciones de trabajo incluyendo salarios mínimos; relaciones laborales y diálogo social; seguridad social; desempeño y reforzamiento de sistemas de inspección de trabajo; formación profesional, entre otras que acuerden las partes.

El documento prevé también una lista de los medios a través de los cuales se materializará la cooperación entre los países asociados, la cual comprende: (i) intercambio de información y conocimientos técnicos en los ámbitos cubiertos por el Memorándum; (ii) visitas recíprocas de expertos y delegaciones; (iii) organización conjunta de seminarios, talleres y reuniones de expertos, entre otros; y, (iv) consultas en el marco de discusiones multilaterales sobre trabajo y seguridad social.

Los países pueden considerar las opiniones de las organizaciones de trabajadores y empleadores, así como de otros miembros de la sociedad civil, a efectos de decidir qué áreas serán impulsadas y qué medios serán los elegidos para viabilizar la cooperación.

Pero, sobre este tema, no existen mecanismos institucionales jurídicos y efectivos para la defensa de los compromisos de liberalizar la inversión y el comercio. Estamos ante declaraciones

genéricas pero que no cuentan con un mayor desarrollo laboral, especialmente por la falta de exigencia e interés de China en “lo laboral”.

#### **d) TLC Perú – Chile**

El Acuerdo de Libre Comercio entre Perú y Chile, ratificado mediante D.S. No. 057–2006–RE de fecha 26 de agosto de 2006, reemplaza el Acuerdo de Complementación Económica No. 38 vigente entre las partes desde el 01 de julio de 1998.

Este TLC, que entró en vigor el 1 de marzo de 2009, no contiene capítulo laboral alguno. Lo que existe es un memorándum de entendimiento sobre cooperación laboral y migratoria, en el que se señalan como objetivos de las partes los siguientes: “(i) promover el desarrollo de políticas y prácticas laborales y migratorias que mejoren las condiciones de trabajo y los niveles de vida en el territorio de las Partes; (ii) promover la protección de los derechos establecidos en el Memorándum; (iii) promover la observancia y la aplicación efectiva de la legislación nacional de las Partes; (iv) promover la innovación, así como niveles de productividad y calidad crecientes; (v) alentar el desarrollo de estadísticas y el intercambio de información sobre legislación, instituciones y políticas públicas en materia laboral, migratoria y de seguridad social de cada una de las Partes; (vi) promover la difusión de su legislación nacional; (vii) desarrollar actividades de cooperación laboral y migratoria en términos de beneficio mutuo; y, (viii) promover la participación de los actores sociales en el desarrollo de las agendas públicas a través de mecanismos de diálogo social.”

A través de este instrumento las partes se obligan a procurar asegurar que su legislación interna reconozca y proteja los siguientes principios y derechos laborales: derecho de asociación; el derecho de organizarse y negociar colectivamente; la prohibición del uso de cualquier forma de trabajo forzoso u obligatorio: una edad mínima para el empleo de niños, y la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil; eliminación de la discriminación en el empleo y la ocupación; y, los derechos de los trabajadores migrantes conforme a la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, de Naciones Unidas. En concordancia con lo anterior, se prevé también que las partes procuren garantizar que sus leyes sean consistentes con los referidos derechos, procurando mejorarlas con dicho propósito.

En concordancia con lo anterior, las partes se comprometen a aplicar de manera efectiva su legislación laboral, precisándose que es inapropiado promover el comercio o la inversión mediante el debilitamiento de esta o a través de la abstención de fiscalización.

Por otro lado, este Memorándum contempla la creación de un Comité Conjunto para la Cooperación Laboral y Migratoria, integrado por funcionarios ministeriales, que tendrá por funciones: (i) establecer un programa de trabajo de actividades de cooperación; (ii) servir de canal para el diálogo en materias de interés común; (iii) efectuar propuestas, en coordinación con otras entidades competentes de las Partes, sobre instrumentos jurídicos bilaterales que desarrollen los adecuados mecanismos de protección de los derechos protegidos; (iv) dar seguimiento a las actividades de cooperación y todos sus acuerdos; (v) informar a la Comisión Administradora de los resultados de sus trabajos, deliberaciones y acuerdos; (vi) propiciar el intercambio de información y estudios sobre políticas nacionales de protección de los derechos laborales consagrados en el Memorándum; (vii) acordar el desarrollo de estudios, análisis y la generación de procesos de discusión en el ámbito bilateral que puedan mejorar los mecanismos de protección de los aludidos derechos; (viii) proporcionar información, según sea pertinente, a los actores sociales sobre la aplicación del Memorándum y recibir sus sugerencias para su mejoramiento; (ix) establecer el mecanismo para adoptar sus acuerdos; y, (x) otras funciones que acuerde el Comité.

Conforme lo señala el artículo 2 del Anexo 17.6, el objetivo es buscar actividades de cooperación bilateral o regional en temas laborales tales como derechos fundamentales, administración e inspección laboral, solución alternativa de conflictos, relaciones laborales, intercambio de tecnología e información, asistencia social y capacitación, seguridad y salud ocupacional, oportunidades de empleo, condiciones de trabajo, trabajadores migrantes, estadísticas



laborales, género, buenas prácticas laborales, asuntos relativos a pequeña, mediana y microempresa, entre otros.

Finalmente, se indica que podrían implementarse actividades de cooperación en temas tales como derechos laborales fundamentales y su aplicación efectiva; trabajo decente; derechos de los trabajadores migratorios; relaciones laborales; condiciones de trabajo; administración del trabajo y migratoria; asuntos relativos a la pequeña y mediana empresa; desarrollo de recursos humanos y capacitación en el empleo; seguridad social; programas de reconversión laboral y protección social; implicancias de la integración económica entre las Partes; relación entre derechos sociales y comercio internacional; diálogo social, entre otros. Se podrá recurrir a organizaciones de la sociedad civil con el propósito de identificar áreas y actividades de cooperación, sin olvidar considerar las prioridades de cada Estado y los recursos disponibles.

A tal efecto, el documento bajo análisis prevé también una lista enunciativa de los medios a los que las partes involucradas podrían acudir para realizar las actividades de Cooperación señaladas previamente, la cual se compone por los siguientes: investigaciones conjuntas; capacitación de funcionarios, profesionales, técnicos y expertos; organización de conferencias, seminarios, talleres, reuniones y programas de divulgación; intercambio de información y publicaciones especializadas. Además, los países asociados, de común acuerdo, podrán buscar el apoyo de organizaciones internacionales, tales como la Organización Internacional del Trabajo, la Organización Internacional para las Migraciones, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Organización de Estados Americanos.

El TLC con Chile no tiene un capítulo laboral –como el TLC con China– pero sí puede destacarse los compromisos a favor del trabajo decente así como el interés de facilitar los mecanismos migratorios entre Perú y Chile (dada su cercanía geográfica).

#### **e) TLC Perú –Corea**

Después de haberse llevado a cabo la V Ronda de Negociaciones del TLC Perú–Corea, el 30 de agosto de 2010 se firmó la Declaración Conjunta sobre la Conclusión de las Negociaciones para un Tratado de Libre Comercio entre Perú y Corea. Finalmente, el Acuerdo comercial ha sido suscrito por los Estados el 21 de marzo del presente año.

A través de este Acuerdo las partes se comprometen a que su legislación interna reconozca y proteja los derechos laborales reconocidos en la Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento (1998); y a no derogar ni desconocer la legislación laboral interna directamente relacionada con los derechos laborales internacionalmente reconocidos como fundamentales, a través de un curso de acción o inacción sostenido o recurrente y de modo tal que perjudique sustancialmente el comercio o inversión de las partes. Cabe mencionar que los países asociados deben promover el conocimiento público de sus normas laborales.

Asimismo, los Estados deben garantizar a las personas el acceso efectivo a tribunales administrativos, judiciales, cuasi–judiciales o laborales para que puedan exigir el cumplimiento de la legislación laboral de su país mediante un debido proceso.

Por otro lado, se estableció un Consejo de Asuntos Laborales, conformado por representantes gubernamentales de los países asociados, que debe reunirse para discutir asuntos de mutuo interés y supervisar la implementación de lo acordado en materia laboral, incluyendo las actividades de cooperación, las cuales pueden incluir los siguientes asuntos: políticas de mutuo interés y su aplicación efectiva respecto a la libertad de asociación y negociación colectiva, no–discriminación en el empleo, trabajo infantil, trabajo forzoso, salud y seguridad ocupacionales, compensación por accidentes de trabajo y enfermedades, estándares de trabajo, y trabajadores migrantes; administración de relaciones laborales; programas de redes de seguridad social; desarrollo y administración de recursos humanos; trabajadores migrantes; asuntos técnicos; intercambio de información respecto a estadísticas laborales y mercados laborales; y otros asuntos que las Partes puedan acordar.

Para concretizar las actividades de cooperación se puede recurrir a los mecanismos que a continuación citamos: (i) intercambio de delegaciones, especialistas, académicos, profesores, e instructores, incluyendo visitas de estudio; (ii) intercambio de información, estándares, regulaciones, procedimientos y buenas prácticas, incluyendo publicaciones y monografías; (iii) fomento de diálogos entre sus respectivas agencias gubernamentales e instituciones educativas; (iv) organización de conferencias conjuntas, seminarios, talleres, reuniones, sesiones de capacitación y superación, y programas educativos; (v) desarrollo de proyectos colaborativos o exposiciones; (vi) proyectos conjuntos de investigación, estudios, e informes; (vii) cooperación en temas de asuntos laborales en foros internacionales tales como la OIT; entre otros.

De surgir algún inconveniente respecto a este capítulo durante la aplicación del Acuerdo, ambos gobiernos se esforzarán al máximo por resolverlo mediante el procedimiento de consultas laborales, con la finalidad de arribar a una solución mutuamente satisfactoria. En el supuesto que uno de los Estados considere que el asunto requiere discutirse con mayor amplitud, podrá solicitar que el Consejo se reúna sin demora para resolver el asunto, no pudiendo recurrir al procedimiento de solución de controversias previsto en el capítulo 23 del TLC por ningún asunto de esta índole.

El TLC con Corea se parece al suscrito con China, solamente que tiene un mayor desarrollo a favor de la promoción y seguimiento de “lo laboral” sin llegar a los mecanismos de solución de controversias del TLC con EEUU.

#### **f) TLC Perú – Unión Europea**

Ha terminado de negociarse el 28 de febrero de 2011 y según información proporcionada por MINCETUR, entraría en vigencia recién a inicios del año 2012. Este TLC no cuenta con un capítulo laboral, pero sí tiene disposiciones laborales que se encuentran contenidas en su Capítulo de Comercio y Desarrollo Sostenible.

Las disposiciones laborales contenidas en este Capítulo se limitan a la promoción del fortalecimiento del cumplimiento de la legislación laboral (cumplimiento de normas relativas a libertad de asociación, reconocimiento del derecho a la negociación colectiva, eliminación de las formas de trabajo forzoso u obligatorio, la abolición efectiva del trabajo infantil y la eliminación de la discriminación con respecto al empleo y ocupación) y del compromiso con los principios y derechos laborales, de las mejores prácticas empresariales relacionadas con la responsabilidad social corporativa y de la igualdad de trato con la finalidad de eliminar cualquier tipo de discriminación; entre otros. Todo ello con la finalidad de que se logre promover el comercio pero contribuyendo al empleo productivo y al trabajo decente y que se contemplen e incentiven altos niveles de protección laboral (sin llegar al proteccionismo).

Asimismo, se ha señalado expresamente que no podrá incentivarse el comercio, reduciendo los niveles de protección contemplados en la legislación laboral de las partes; por lo que se entendería que quedaría prohibido cualquier tipo de derogación de normas laborales que otorguen cierto grado de protección a los trabajadores.

Por último, debemos mencionar que se ha establecido la constitución de un Subcomité con la finalidad de que evalúe la aplicación de este TLC en el ámbito laboral, el cual deberá convocar como mínimo 1 vez al año una sesión con organizaciones de la sociedad civil y público en general; y, se ha previsto la posibilidad de que se realicen consultas gubernamentales entre las partes sobre cualquier asunto laboral de interés mutuo.

Lo anterior, evidencia que este TLC regula una menor protección que el TLC con EE.UU. toda vez que no cuenta con un desarrollo laboral relevante ni un mecanismo de solución de controversias propiamente dicho y tampoco busca proteger todos los derechos que sí se encuentran reconocidos en el TLC con EE.UU. El mecanismo que se encuentra regulado funciona como un mecanismo de protección diplomática más que como uno verdaderamente coercitivo.

### **g) Acuerdo Transpacífico**

El 1 de diciembre de 2008 nuestro país formalizó su decisión de participar en el Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP), que comprende a Brunei Darussalam, Chile, Nueva Zelanda, Singapur, Australia, Estados Unidos, y Vietnam.

La meta planteada es concluir las negociaciones del TPP a tiempo para ser anunciada durante la Reunión de Líderes de APEC del 2011. Con esa finalidad de concluir las negociaciones antes de la Reunión de Líderes de APEC de 2011, se ha acordado realizar 8 rondas de negociación a un ritmo de 4 rondas por año entre el 2010 y 2011.

De los informes de las cuatro primeras rondas de negociación se desprende que existirá un Capítulo Laboral en el TPP, en la medida que las partes manifestaron que tienen por objetivo la mejora de las relaciones comerciales en un contexto de promoción de buenas condiciones laborales.

En tal sentido, las delegaciones de los países han intercambiado opiniones generales sobre los siguientes temas: (i) convenios OIT ratificados por cada economía, (ii) prácticas y políticas laborales en el interior de cada país, (iii) sistema normativo para instituir las reglas laborales en cada país; y, (iv) acuerdos comerciales que hayan celebrado y que contengan reglas laborales.

Asimismo, acordaron incluir en un texto de trabajo preliminar algunos elementos susceptibles de integrar el Capítulo Laboral del TPP, con la finalidad que sean analizados internamente por cada país. Estos elementos abarcan la estructura y objetivos del acuerdo, las obligaciones laborales principales (posiblemente las referidas en la declaración de 1998 de OIT), transparencia, los asuntos institucionales y de cooperación laboral, entre otros. También se acordó la evaluación de temas como responsabilidad social corporativa en el ámbito laboral, empleo, productividad, e instrumentos con que cuenta OIT y ASEAN sobre asuntos laborales.

En la cuarta ronda de negociación, las partes señalaron que debe promoverse el conocimiento, transparencia y participación pública en las próximas etapas del TPP, no debiendo perderse de vista las circunstancias nacionales, y los procesos existentes para viabilizar la participación pública y consultas.

Respecto a la cooperación, se hizo énfasis en la importancia de relacionar los tipos de cooperación con los objetivos generales del TPP. En tal sentido, se discutió sobre dos tipos de cooperación: (i) el fortalecimiento de capacidades de las Partes para alcanzar los estándares laborales y mejorar la calidad de vida de los trabajadores; y (ii) la colaboración en cuestiones del siglo XXI o prácticas laborales innovadoras que sean de interés común de las Partes, las cuales podrían estar relacionadas con competitividad, productividad y PYMES, e integración regional.

## **2. Tratados de Libre Comercio que contienen un capítulo sobre entrada temporal de personas de negocios**

Diversos TLC, entre ellos los suscritos con la Unión Europea, Chile, China, Singapur, Corea, Canadá, y México, el Acuerdo Transpacífico y TLC con Japón poseen un “Capítulo de Entrada Temporal de Personas de Negocios”.

El referido capítulo contiene disposiciones que tienen por finalidad facilitar la entrada temporal de personas de negocios sobre una base recíproca, bajo criterios transparentes y teniendo en cuenta la necesidad de garantizar la seguridad en las fronteras y proteger la fuerza de trabajo y el empleo permanente en cada territorio.

A través de este capítulo se otorgan ciertas ventajas a las personas de negocios, siempre con miras a facilitar el intercambio de bienes, la provisión de servicios y la conducción de actividades de inversión. En síntesis, se busca que la falta de información o precisión en los trámites migratorios no constituya un impedimento para el desarrollo del comercio.

Los compromisos que generalmente se asumen en este apartado son los siguientes:

**a) Obligaciones Generales**

Las partes de un TLC establecen que aplicarán sus medidas relativas a este Capítulo de manera expedita, con la finalidad de evitar demoras o menoscabos indebidos en el comercio de mercancías o servicios o en la realización de actividades de inversión. Algunos TLC precisan que el mero hecho de requerir una visa para personas naturales no será considerado como menoscabo o retraso indebido.

**b) Garantía de la Entrada Temporal**

En todos los capítulos de entrada temporal de personas de negocios se establece que cada parte autorizará la entrada temporal a aquellas personas de negocios que cumplan con las medidas migratorias y aquellas referidas a la salud y seguridad pública, y la seguridad nacional. También se establece que las partes se comprometen a que los cargos por trámites para la entrada temporal de personas de negocios (cargos por procesamiento de visas) no constituyan un elemento que menoscabe o demore injustificadamente el comercio de bienes y servicios o la realización de actividades de inversión.

Sobre este punto, los TLC con Corea y Canadá precisan que cualquiera de los Estados involucrados podrá negar la expedición de un documento migratorio que autorice el trabajo a una persona de negocios cuando la entrada temporal de esa persona afecte desfavorablemente: (i) la solución de cualquier disputa laboral en curso en el lugar donde esté empleada o vaya a emplearse; o (ii) el empleo de cualquier persona que intervenga en esa disputa.

**c) Entrega de Información**

Las partes se comprometen a proveer información sobre sus medidas migratorias con respecto a personas de negocios, así como poner a disposición general materiales que expliquen los requisitos para la entrada temporal en conformidad con este capítulo, de manera que las personas de negocios de la otra parte puedan conocerlos.

**d) Grupo de Trabajo o Comité de Entrada Temporal**

Se acordó la conformación de un Grupo de Trabajo de Entrada Temporal de Personas de Negocios, integrado por representantes de ambas partes para considerar cualquier asunto relacionado con este Capítulo. En el TLC con Canadá el que hace las veces de Grupo de Trabajo es el punto de contacto.

Este órgano tendrá por funciones revisar la implementación y administración de este Capítulo; considerar la elaboración de medidas tendientes a facilitar la entrada temporal de personas de negocios sobre la base del principio de reciprocidad; identificar aquellas medidas que afectan la entrada temporal de personas de negocios de conformidad con este Capítulo; considerar el desarrollo de criterios e interpretaciones comunes para la implementación de este Capítulo, entre otras. En aquellos capítulos que se ha previsto la cooperación, será este órgano el responsable de dichos asuntos.

Singapur no contempla en su Capítulo de ETPN el establecimiento de un órgano de esta naturaleza.

**e) Cooperación**

Algunos TLC han previsto dentro del capítulo analizado mecanismos de cooperación entre los países asociados. Así, por ejemplo, en el TLC vigente con China se acordó intercambiar información y experiencias sobre regulaciones e implementación de programas y tecnología en temas migratorios, tales como el uso de tecnología biométrica, sistemas de información adelantada de pasajeros, programas de pasajeros frecuentes, así como seguridad en los documentos de viaje. Asimismo, se acordó que se procurará promover la facilitación de la entrada temporal de personas de negocios.

## **f) Solución de Controversias**

Respecto a este punto, el capítulo de Entrada Temporal de Personas de Negocios de todos los TLC analizados señala que ninguna parte puede iniciar una controversia sobre el capítulo en referencia, a menos que el asunto se refiera a una práctica recurrente y la persona de negocios afectada haya agotado los recursos administrativos a su alcance respecto de ese asunto en particular.

## **g) Transparencia en el desarrollo y aplicación de las regulaciones**

Las partes se comprometen a establecer y mantener mecanismos adecuados para responder a las consultas de las personas interesadas sobre leyes y regulaciones relativas a la entrada temporal de personas de negocios. En ese sentido, después de considerar que una solicitud de entrada temporal está completa conforme a su ordenamiento interno, deben, en un plazo razonable, informar al solicitante sobre su decisión adoptada relativa a su solicitud.

Finalmente, cabe resaltar que en todos los TLC revisados se establece expresamente que del Capítulo de ETPN no se desprenden obligaciones o compromisos con respecto a otros Capítulos del Acuerdo comercial.

Como puede apreciarse, hasta el momento, no se cuenta con una política laboral clara en materia de TLC. Pareciera ser que, en las negociaciones de los TLC, lo “laboral” no está en la agenda como un tema prioritario sino más bien pareciera que aparece en tanto la contraparte lo señale como relevante dentro del TLC específico.

Tras la experiencia de la firma del TLC con EE.UU, los demás tratados comerciales que se han suscrito o se vienen negociando no cuentan con cláusulas laborales que sean relevantes en su contenido (alcance de los derechos laborales reconocidos) así como su protección (mecanismos de seguimiento, control y coacción para su cumplimiento).

En realidad, “lo laboral” es una expresión de todo el contexto de negociación de los TLC donde el Perú ha tenido un rol, más bien, pasivo respecto de los temas que se deben incluir en los TLC. La capacidad de presión para la inclusión o no de lo “laboral” es mínima –como ocurre con estos acuerdos de integración comercial–, pues lo relevante es alcanzar la firma de un TLC con un país desarrollado. Así, como ha indicado CEPAL, “puede estimarse que cualesquiera elementos comunes que contengan los acuerdos revelan más respecto del socio desarrollado que respecto de las necesidades o aspiraciones especiales del socio comercial en desarrollo”<sup>135</sup>.

# **B. Evolución de la regulación laboral**

Uno de los impactos de la negociación del TLC Perú–EE.UU. se mide por la evolución en materia de regulación laboral que se ha presentado. Así, con miras de suscribir dicho TLC y luego de suscrito este, el Perú ha adoptado una serie de medidas, que pasaremos a desarrollar a continuación.

## **1. Medidas adoptadas antes de la suscripción del TLC con E.E.U.U.:**

Antes de la suscripción del TLC con EE.UU. el Estado Peruano ha adoptado una serie de medidas legislativas. Varias de estas medidas legislativas están referidas a la Declaración sobre Principios y Derechos Fundamentales de la OIT (1998) y recaen principalmente en estos cuatro (4) principios y derechos fundamentales: (i) libertad de asociación, libertad sindical y derecho de negociación colectiva; (ii) eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio; (iii) abolición de trabajo infantil; y, (iv) eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.

---

<sup>135</sup> CEPAL. Temas controversiales en negociaciones comerciales Norte-Sur (Osvaldo Rosales & Sebastián Sáez). Santiago, 2010, p. 90.

A continuación, un breve recuento de las principales medidas tomadas por el Estado en materia de principios y derechos fundamentales, todas ellas conducentes a la obtención de la firma del TLC. Así:

**a) Libertad de asociación, libertad sindical y derecho de negociación colectiva:**

Con relación a este derecho, se han implementado las siguientes acciones reguladoras:

A través de la Ley No. 27912, que modificó la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, se han levantado 12 de las 16 observaciones formuladas por los órganos de control de la OIT sobre la libertad sindical en el país. Sucedió que dos de ellas fueron levantadas parcialmente y dos no fueron atendidas, refiriéndose estas 4 al ejercicio del derecho de huelga.

El MTPE sometió al Consejo Nacional de Trabajo (CNT), órgano tripartito consultivo del MTPE, un proyecto de Reglamento a fin de adecuar de mejor manera la legislación nacional a las normas internacionales de trabajo.

Se aprobó el Plan Nacional de Competitividad que incluye la promoción de la autonomía colectiva como parte de la promoción del empleo formal.

Se creó el Programa de Fomento del Trabajo Decente y Competitividad Empresarial mediante el cual se otorgan incentivos y ventajas a las empresas que respeten la legislación laboral y promuevan los principios y derechos fundamentales en el trabajo señalados en la Declaración de 1998.

**b) Eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio:**

Con relación a este derecho, se implementaron las siguientes acciones reguladoras:

Modificación de los artículos 65 y 67 del Código de Ejecución Penal a través de la Ley No. 27187 y Ley No. 27875, respectivamente. El tipo penal “delito contra la libertad de trabajo” sanciona el empleo de violencia o amenaza con el fin de obligar a otro a prestar trabajo personal sin la correspondiente retribución. Es criticable que se considere determinante la falta de retribución cuando se debería considerar todas las circunstancias del caso, siendo esto observado por la CEACR.

Se aprobó el Plan para la Erradicación Nacional del Trabajo Forzoso cuyo objetivo es generar condiciones para erradicar el trabajo forzoso en el país.

Se creó el Programa de Fomento del Trabajo Decente y Competitividad Empresarial mediante el cual se otorgan incentivos y ventajas a las empresas que respeten la legislación laboral y promuevan los principios y derechos fundamentales en el trabajo señalados en la Declaración de 1998.

El MTPE ha reforzado las inspecciones en centros mineros con posible existencia de trabajo forzoso.

El MTPE decidió eliminar el sistema de contratación mediante “enganche” y erradicar el trabajo forzoso en la región Atalaya y Madre de Dios. Asimismo, se identificó a los responsables de dichas prácticas.

Como resultado de las inspecciones del MTPE se pudo identificar en los márgenes de los ríos Ucayali y Urubamba empleadores que pagaban servicios con bienes fungibles como alimentos y vestido. Estos empleadores fueron sancionados.

**c) Abolición efectiva del trabajo infantil**

Con relación a este principio, se han adoptado las siguientes acciones reguladoras:

Se aprobó mediante D.S. No. 003–2002–PROMUDEH el Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia, que tiene como objetivo general la creación de condiciones favorables

para el desarrollo humano y sostenible de niños, niñas y adolescentes. Se pone énfasis en erradicar la violencia, la pobreza y el trabajo infantil.

En el año 2003, mediante Resolución Suprema No. 018–2003–TR, se creó el Comité Directivo Nacional para la Prevención y Erradicación del trabajo Infantil – CPETI, el cual constituye una instancia de coordinación Multisectorial de Instituciones Públicas y Privadas sin fines de lucro que desarrollan actividades para la prevención y erradicación del trabajo infantil.

Se aprobó el Plan Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil 2005–2010, mediante D.S. No.008–2005—TR, que interviene en aquellas ocupaciones que realizan niñas y niños por debajo de 14 años de edad que, tanto a corto o largo plazo, puedan poner en riesgo su bienestar; aquellas ocupaciones que realizan niñas, niños y adolescentes menores de 18 años que, sea por su naturaleza o condiciones en que se desarrollan, sean peligrosas para su salud física y mental, seguridad o moralidad; aquellas ocupaciones que realizan niñas, niños y adolescentes menores de 18 años de edad en actividades ilícitas o formas de trabajo forzoso; y aquellas ocupaciones que realizan adolescentes entre 14 hasta antes de cumplir los 18 años. Este Plan se estructura alrededor de tres componentes, siendo estos los siguientes: la prevención del trabajo infantil; la restitución de los derechos de niñas, niños, y adolescentes que trabajan, y, la protección y formación del adolescente trabajador.

Se ha creado la Dirección de Protección al Menor y de Seguridad y Salud en el Trabajo del MTPE. Se encarga de otorgar las autorizaciones de trabajo a los adolescentes, brindándoles orientación especializada respecto a los derechos laborales que los amparan y sobre seguridad y salud en el trabajo de acuerdo con la actividad que van a desempeñar. Esta Dirección, además de desarrollar actividades de sensibilización frente al problema del trabajo infantil, difunde información sobre el tema expedida por el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social y por otras Entidades.

Se ha creado la Dirección General de la Niñez y Adolescencia del Ministerio de Salud, órgano encargado de diseñar, promover, coordinar, supervisar y evaluar las políticas, planes en el campo de la niñez y la adolescencia, para contribuir a su bienestar y su desarrollo.

El MTPE ha propuesto la implementación de un proyecto de intervención en minería artesanal en la zona minera de alta participación infantil.

#### **d) Eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación**

Con relación a este principio, se han implementado las siguientes acciones reguladoras:

Ley No. 27270, Ley contra actos de discriminación, la cual incorpora al Código Penal la prohibición de discriminación en materia laboral y prevé sanción de prestación de servicios a la comunidad en caso de infracción.

Ley No. 29430, que modificó la Ley No. 27942, Ley de prevención y sanción del hostigamiento sexual. Modifica la definición de hostigamiento sexual, los elementos constitutivos del hecho, sus manifestaciones, la responsabilidad del empleador y las sanciones. Además, se indica que configura falta grave el hostigamiento sexual cometido por quien ejerza autoridad sobre la víctima, así como el cometido por un trabajador cualquiera.

Ley No. 26644, Ley de descanso pre y post natal de la trabajadora gestante, Ley No. 27240, Ley que otorga permiso por lactancia materna, y, la Ley No. 28048, Ley de protección a la mujer gestante que realiza labores que pongan en riesgo la salud y desarrollo normal del embrión y el feto.

Se creó el Plan Regional de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres 2005–2010.

Se creó el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres 2000–2005 aprobado por D.S. No. 001–2000–PROMUDEH. Está a cargo del MIMDES y tiene por objeto promover y garantizar la igualdad de trato y oportunidades para las mujeres y propiciar su participación en el desarrollo y en los beneficios que ello conlleva.

El MTPE creó una comisión de igualdad de oportunidades.

El Consejo Nacional de Integración de la Persona con Discapacidad (Conadis) elaboró un plan de acción para personas con discapacidad 2003–2007.

El MTPE empezó a recibir denuncias sobre ofertas de empleo discriminatorias e imponer sanciones.

Se creó el Programa Femenino de Calificación del Empleo, el cual tiene por objetivo mejorar la inserción al mercado laboral de las mujeres adultas de bajos recursos, organizadas en talleres productivos o grupos de oferta laboral, con preferencia en zonas urbanas del país.

Se creó el Programa de Capacitación Laboral Juvenil (ProJoven), cuyo objetivo es facilitar la inserción de jóvenes de bajos recursos al mercado de trabajo, mejorando su capacitación.

Se creó el Programa “A trabajar Urbano” que tiene por objetivo general empleo temporal para jefes o jefas de hogar con responsabilidades familiares, mediante su contratación en obras públicas de interés comunal.

Se creó el Programa “Red CIL –ProEmpleo”, el cual tiene por objetivo mejorar las posibilidades de empleo de colectivos de difícil inserción laboral, brindando servicios de intermediación, información y asesoría para la búsqueda de un puesto de trabajo.

El MIMDES aprobó el Plan del adulto mayor 2002–2006 por el D.S 005–2002–PROMUDEH, que tiene por objetivo atender la problemática integral de estas personas.

## **2. Medidas adoptadas luego de la suscripción del TLC con E.E.U.U.:**

Con ocasión del Protocolo de Enmienda del TLC Perú– EE. UU., el 5 de agosto de 2007 representantes del Congreso estadounidense realizaron una visita a nuestro país con la finalidad de evaluar el compromiso existente respecto al cumplimiento de estándares laborales. El Presidente García se comprometió ante ellos a reformar la legislación referida a contratos de trabajo sujetos a modalidad, subcontratación, derecho a huelga, recursos contra la discriminación antisindical y el derecho de los trabajadores a organizarse.

Así, en el marco de las facultades legislativas otorgadas por el Congreso al Poder Ejecutivo para facilitar la implementación del TLC Perú– EE.UU., mediante Ley No. 29157, el 21 de junio de 2008, se aprobaron los siguientes Decretos Legislativos en materia laboral:

### **a) Decretos legislativos promulgados para facilitar la implementación del TLC Perú – E.E.U.U.**

#### ***i) Decreto Legislativo No. 1023 – Autoridad Nacional del Servicio Civil***

Mediante el D.L. No. 1023 se creó la Autoridad Nacional del Servicio Civil como organismo técnico especializado, rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos del Estado. Esta autoridad tiene atribuciones normativas, supervisoras, sancionadoras, interventoras y de resolución de controversias. Así:

- i) Normativa: Dicta normas y es la encargada de formular la política de evaluación de desempeño: estimula a los que superen los niveles exigidos, capacita a los que no alcancen un grado de suficiencia y separan a quienes no alcancen con el rendimiento exigido.
- ii) Supervisora: Revisa el cumplimiento de las políticas y normas del Sistema; y recomendar la revisión de las decisiones y actos de la entidad, y las medidas correctivas para fortalecer a la Oficina de Recursos Humanos correspondiente, así como dar seguimiento a su implementación.



- iii) Sancionadora: Puede imponer sanciones a las entidades públicas, las cuales varían de acuerdo a la gravedad de la falta.
- iv) Interventora: Se ejerce en caso de detectar graves irregularidades en la administración o gestión de los recursos humanos en materia de concursos.
- v) De resolución de controversias: Se ejerce a través del Tribunal del Servicio Civil, órgano que tiene por función la resolución de controversias individuales que se susciten al interior del Sistema, constituyendo última instancia administrativa.

*ii) Decreto Legislativo No. 1024– Cuerpo de gerentes públicos*

A través de este Decreto Legislativo se creó el Cuerpo de Gerentes Públicos, al que se incorporarán profesionales altamente capaces, seleccionados en procesos competitivos y transparentes, para ser destinados a entidades del Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales que los requieran.

*iii) Decreto Legislativo No. 1025 – Capacitación y rendimiento para el sector público*

La presente norma establece las reglas para la capacitación y la evaluación del personal al servicio del Estado, como parte del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, del cual la Autoridad Nacional del Servicio Civil es órgano rector. La capacitación del sector público se rige por los principios de mérito, capacidad y responsabilidad de los trabajadores, imparcialidad y equidad, evitando la discriminación de las personas bajo ninguna forma.

*iv) Decreto Legislativo No. 1026– Modernización de gobiernos regionales y locales*

El reciente D.L. No. 1026 faculta a los gobiernos regionales y locales a implementar procesos de modernización institucional integral (comprendiendo ello aspectos de reestructuración, simplificación administrativa, orientación a resultados, mejora de la calidad del gasto y democratización entre otros), con la finalidad de mejorar los servicios a la ciudadanía y potenciar el desarrollo de sus jurisdicciones, así como hacer efectivo el traslado de recursos humanos del gobierno nacional a los gobiernos regionales y locales en el marco del proceso de descentralización.

De este modo, el mencionado Decreto Legislativo establece reglas para que los gobiernos regionales y locales puedan optar por éste régimen y efectivizar la transferencia de recursos humanos del gobierno nacional a los gobiernos regionales y locales en el marco del proceso de descentralización.

*v) Decreto Legislativo No. 1038 – Se vincula con la Ley N°29245, Ley que regula los servicios de Tercerización y DS N°006–2008–TR Reglamento de la Ley N° 29245.*

La Ley N° 29245 y su Reglamento establecen los supuestos de procedencia de la tercerización, los derechos y obligaciones que emanan de su utilización, los casos en los que se desnaturaliza la figura, así como las sanciones respectivas. El ámbito de aplicación de la Ley No. 29245, Ley que regula los servicios de tercerización, se limita a aquellos casos donde se da un desplazamiento continuo de personal, es decir, cuando el destaque se realice de forma regular<sup>136</sup>.

*vi) Decreto Legislativo No. 1086 – Ley de la Micro y Pequeña Empresa.*

La MYPE es una unidad económica constituida por una persona natural o jurídica, bajo cualquier forma de organización o gestión empresarial, que tiene como objeto desarrollar actividades de extracción, transformación, producción, comercialización de bienes o prestación de servicios. Esta

<sup>136</sup> El D.S. N° 006-2008-TR, Reglamento de la Ley N° 29245 y el D.L. N° 1038, ha sido cuestionado mediante una Acción Popular promovida por distintas organizaciones sindicales bajo el argumento que desnaturaliza y transgrede la Ley, al reducir el ámbito de aplicación de la Ley a la tercerización de actividades principales.

norma dispone que califican como micro y pequeña empresa los empleadores que, sin perjuicio de los regímenes laborales o tributarios que les resulten aplicables por ley, deben cumplir en el caso de la microempresa (hasta 10 trabajadores y hasta 150 UIT en ventas anuales) y en el caso de la pequeña empresa (hasta 100 trabajadores y hasta 1700 UIT en ventas anuales).

El Régimen laboral especial reconoce a los trabajadores los siguientes derechos: a) Remuneración; b) Jornada máxima de trabajo; c) Descansos remunerados (semanal obligatorio, feriados y vacacional); d) Protección contra el despido arbitrario; e) Descanso vacacional de 15 días calendario; f) Derechos colectivos.

Además de los derechos mencionados en el punto anterior, en específico para las microempresas, solo se ha regulado el derecho a la remuneración mínima vital y a la indemnización por despido arbitrario a razón de 10 remuneraciones diarias por cada año de servicios hasta un máximo de 90. Asimismo, en el caso de las microempresas, la indemnización equivale a diez remuneraciones diarias por cada año completo de servicios con un máximo de 90, mientras que en las pequeñas empresas la misma equivale a veinte remuneraciones diarias por cada año completo de servicios con un máximo de 120.

Además de los derechos mencionados, la norma prevé sólo para las pequeñas empresas los siguientes derechos: Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo; Seguro de vida; Utilidades; Derechos colectivos; CTS (15 remuneraciones diarias hasta alcanzar un máximo de 90 remuneraciones diarias) y Gratificaciones por Fiestas Patrias y Navidad (equivalentes a media remuneración).

Respecto a la seguridad social en salud, los trabajadores de las pequeñas empresas son asegurados regulares de Essalud. Los que prestan servicios a las microempresas serán asegurados del Seguro Integral de Salud, el cual será parcialmente subsidiado por el Estado, o de Essalud si así lo decide el empleador.

Finalmente, los trabajadores de las pequeñas empresas deberán afiliarse obligatoriamente a cualquiera de los regímenes pensionarios del Sistema Nacional de Pensiones o del Sistema Privado de Pensiones. Por su parte, para los trabajadores de la microempresa la pertenencia a un régimen pensionario no es obligatoria, pudiendo optar por no pertenecer a ningún régimen pensionario u acogerse al SNP, SPP o al Sistema de Pensiones Sociales, siempre que no pertenezca o no sea beneficiario de ningún otro sistema provisional.

#### *vii) Decreto Legislativo No. 1057 – Contratación administrativa de servicios.*

El Contrato Administrativo de Servicios (CAS) tiene como antecedente inmediato a los contratos por “servicios no personales” (SNP), contratos que podían renovarse sin límite alguno y podían culminar cuando lo estime conveniente la entidad pública correspondiente ya que no se requería para su culminación que medie causa justa.

Ahora bien, mediante esta modalidad de contratación, carente de regulación, el Estado cubrió puestos de trabajo que debieron ser ocupados por trabajadores sujetos al régimen de la carrera administrativa o al de la actividad privada<sup>137</sup>.

Por ello, mediante el Decreto Legislativo N° 1057 se creó el “Régimen Especial de Contratación de Servicios para el Sector Público”, el cual puede ser utilizado por cualquier entidad del Estado, salvo las empresas. Se trata de un régimen laboral atípico que regula la prestación de servicios “no autónomos” en la Administración Pública, “una modalidad especial propia del derecho administrativo y privativa del Estado” a la que no le son aplicables las normas laborales de los

<sup>137</sup> Pese a la denominación, a través de esta modalidad se contrataba servicios personalísimos y prestados bajo un vínculo de subordinación, no existiendo así justificación para privarlos de la protección del Derecho Laboral. En atención a ello, múltiples sentencias, en aplicación del principio de primacía de la realidad, declararon la existencia de un vínculo de naturaleza laboral, ordenando la reposición de los trabajadores en el empleo o el pago de beneficios sociales.

regímenes público ni privado. El CAS, al igual que el contrato de SNP, desconoce el principio de causalidad que debería estar presente en la contratación temporal, encontrándonos así frente a un contrato con plazo determinado y renovable sin limitación alguna.

La gran diferencia existente entre el contrato de SNP y el CAS es que este último prevé taxativamente el otorgamiento de ciertos beneficios laborales, tales como: (a) remuneración mínima; (b) jornada máxima semanal de 48 horas; (c) descanso semanal de 24 horas; (d) descanso vacacional reducido a 15 días ininterrumpidos por cada año de servicios cumplidos; (e) afiliación obligatoria al régimen contributivo administrado por ESSALUD; y, (f) afiliación potestativa a un régimen de pensiones para quienes vienen prestando servicios y obligatoria para las personas contratadas bajo este régimen a partir de su vigencia.

Sobre el particular, se ha sostenido que las normas del CAS constituyen una diferencia de trato legislativo, al otorgar, sin fundamento objetivo de por medio, menor protección laboral que la prevista en las normas generales. Así, se interpuso una demanda de inconstitucionalidad contra este Decreto Legislativo, bajo los argumentos que el referido Decreto excede las facultades otorgadas por el Congreso para legislar en materia de modernización del Estado en el marco del TLC, además de vulnerar el principio y derecho de igualdad. Pero, el TC declaró infundada la demanda señalando que el contrato administrativo de servicios, debe ser entendido como un régimen especial de contratación laboral para el sector público, que resulta compatible con el marco constitucional.

Asimismo, luego de la suscripción del TLC con EE.UU. se han adoptado las siguientes medidas también referidas a los derechos anteriormente mencionados. Veamos:

#### **b) Libertad de asociación, libertad sindical y derecho de negociación colectiva:**

Con relación a estos derechos, se han implementado las siguientes acciones:

Mediante D.S. No. 013–2006–TR se han modificado los artículos 53°, 62° y 68° del Reglamento de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo. El primero referido a los honorarios de los árbitros; el segundo alude al quórum para la declaración de huelga; y el tercero al órgano independiente que determinará, en caso de divergencia, el número y ocupación de los trabajadores que deben seguir laborando en caso de huelga en servicios públicos esenciales. Además, esta norma precisó que no se puede interpretar que el Art. 9° de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral permita al empleador modificar unilateralmente convenios colectivos previamente pactados, u obligar a negociarlos nuevamente, o afectar cualquier otra manera la libertad sindical.

Se aprobó el Reglamento de la Ley General de Inspecciones, Decreto Supremo No. 019–2006–TR del 29 de octubre de 2006, donde se incluyen sanciones contra actos de interferencia de parte de los empleadores en asuntos sindicales. A partir de esta norma, el MTPE ha iniciado investigaciones de oficio en empresas donde existen prácticas antisindicales.

Se emitió el D.S. No. 019–2007–TR, que modifica el Reglamento de la Ley General de Inspección del trabajo, y señala que son infracciones muy graves la realización de actos que impidan el libre ejercicio del derecho de huelga, la realización de actos que afecten la libertad sindical del trabajador o de la organización de trabajadores y la discriminación de un trabajador por el libre ejercicio de su actividad sindical.

Se emitió el D.S. No. 014–2011–TR, que modificó el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo y determinó que los casos de afectación a la libertad sindical serán sancionados considerando como trabajadores afectados al total de trabajadores afiliados a la organización sindical. Asimismo, dicha norma ha dispuesto que en los casos de huelgas o paralizaciones, las actuaciones inspectivas se inician en el día.

#### **c) Eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio**

Con relación a este principio, se han implementado las siguientes acciones:

Se creó la Comisión Nacional para la Lucha contra el Trabajo Forzoso, mediante Decreto Supremo No. 001–2007–TR, que tiene por objeto ser la instancia de coordinación permanente de las políticas y acciones en materia de trabajo forzoso, tanto a nivel nacional como regional. El MTPE actúa como Secretaría Técnica de la Comisión. Esta Comisión ha aprobado un Plan Nacional para la lucha contra el trabajo forzoso que plantea, entre otras medidas, las siguientes: el fortalecimiento de los grupos afectados por trabajo forzoso mediante el acceso a la información, organización de los grupos vulnerables y canalización de la inclusión y participación; la obligación del Estado de cumplir con la normativa nacional e internacional y garantizar el libre y pleno ejercicio y respeto de los derechos humanos; la generación de políticas y medidas activas que promuevan la igualdad de oportunidades y no discriminación, reconociendo que las prácticas de trabajo forzoso son una forma extrema de discriminación hacia los grupos más vulnerables; la participación de los grupos vulnerables en las diferentes fases de planificación e implementación del Plan; la creación de espacios de diálogo para posibilitar la participación de todos los actores vinculados en la toma de decisiones; y, la generación de mecanismos para el seguimiento de los procesos con fines de hacer los ajustes necesarios, reformulación de políticas y consolidación de cambios institucionales necesarios.

El MTPE ha reforzado las inspecciones en centros mineros por posible existencia de trabajo forzoso.

#### **d) Abolición efectiva del trabajo infantil**

Con relación a este tema, se han implementado las siguientes acciones:

Se ha aprobado, a través del D.S. No. 007–2006–MIMDES, la “Relación de trabajos y Actividades Peligrosas o Nocivas para la Salud Física o Moral de las y los Adolescentes”, que prohíbe la ocupación de niños y adolescentes en dicha lista.

El Perú ha suscrito el Acuerdo Tripartito a propuesta de la OIT, para acabar con el trabajo infantil en la minería. Tiene como meta el 2015. El Acuerdo fue suscrito por El Ministro de Trabajo, los Dirigentes de las cuatro Centrales Sindicales más la Federación Nacional de Trabajadores Mineros y Metalúrgicos del Perú y la CONFIEP.

Bajo el liderazgo del Ministerio de Trabajo de Perú, se formuló el Plan Sub–regional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil en el contexto de la CAN. Se propone fortalecer los mecanismos de cooperación horizontal entre los países para el desarrollo de legislación sobre trabajo infantil, así como establecer una política comunitaria para su prevención y eliminación.

El D.S. No. 014–2011–TR, que modificó el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, estableció que serán consideradas como infracciones muy graves el incumplimiento de las disposiciones relacionadas con el trabajo infantil, el trabajo adolescente sin autorización, los trabajos y actividades consideradas peligrosas y aquellos que deriven en el trabajo forzoso y la trata de personas con fines de explotación laboral.

#### **e) Eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación**

Con relación a este derecho, se han implementado las siguientes acciones:

Ley No. 27558, Ley de fomento de la Educación de los Niños, Niñas y adolescentes rurales.

Ley No. 28983, Ley de igualdad de oportunidades entre hombres y Mujeres. Tiene por objeto establecer el marco normativo, institucional y de políticas públicas en los ámbitos nacional, regional y local, para garantizar a mujeres y hombres el ejercicio de sus derechos a la igualdad, dignidad, libre desarrollo, bienestar y autonomía, impidiendo la discriminación en todas las esferas de su vida, pública y privada, propendiendo a la plena igualdad.

Se creó el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Varones 2006–2010, aprobado por D.S. No. 009–2005–MIMDES.

El D.S. No. 004–2009–TR, que precisa actos de discriminación contra las Trabajadoras del Hogar, determina, además, el sistema de atención de denuncias y el desarrollo de campañas informativas a cargo del MIMDES y el MTPE.

El D.S. No. 014–2011–TR, que modificó el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo y estableció que las actuaciones de inspección, orientación y asistencia técnica se inician en un plazo máximo de diez (10) días hábiles desde la expedición de la orden.

La Resolución Ministerial No. 175–2010–TR mediante la cual se aprueban los lineamientos para el otorgamiento del reconocimiento de Buenas Prácticas Laborales. Su objetivo es identificar y premiar a aquellas empresas que respeten y promuevan los derechos fundamentales de los trabajadores.

Ley No. 29392, Ley que establece infracciones y sanciones por incumplimiento de la Ley General de la Persona con Discapacidad y su Reglamento.

#### **f) Otras medidas implementadas:**

Dentro del Plan de Fortalecimiento del Sistema Judicial en materia Laboral, se ha emitido la Ley Procesal del Trabajo, Ley No. 29497, el 15 de enero de 2010. Mediante esta Ley se ha establecido un nuevo proceso laboral basado en el principio de oralidad, contemplando facilidades probatorias, plazos muy cortos y legitimación procesal especial en casos de violación de los principios y derechos fundamentales.

Mediante Resolución Ministerial No. 007–2009–TR se aprobó la Directiva de Punto de Contacto al Interior del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo para los Tratados de Libre Comercio. Recientemente, mediante Resolución Ministerial No. 115–2011–TR se modificó dicha Directiva.

Como puede apreciarse, la regulación laboral del país se modificó de manera relevante con ocasión de las negociaciones del TLC con EEUU y, posteriormente, luego de su firma a través de una delegación legislativa del Congreso a favor del Presidente (en este último caso, no tenían relación directa con el TLC: reforma pública y a favor de las microempresas; solamente la regulación referida a la tercerización de servicios puede relacionarse con el TLC). La reforma no solamente incluyó a los sectores que exportaban productos a EEUU, en tanto que debía ser general, se extendió a todos los trabajadores sin importar la actividad económica o la condición de exportador de sus respectivas empresas.

La “agenda” de la regulación laboral tuvo su punto más alto en las negociaciones del TLC con EEUU, luego ha bajado notablemente con una “segunda reforma legal”, menos intensa y concentrada en temas particulares. Inclusive, en esta primera fase, no solamente se aprobaron normas sino que se fortaleció el Ministerio de Trabajo y el servicio inspectivo, se elaboraron e impulsaron políticas sobre temas que requieren actuación intensa y constante del Estado (abolición del trabajo forzoso, lucha contra el trabajo infantil); y, ello no se ha visto en una etapa de negociación de cualquier otro TLC. En definitiva, el TLC con EEUU supuso que el Perú adecuara, prácticamente, toda la regulación laboral a lo que indicara EE.UU.

Naturalmente se puede apreciar que, tras la firma del TLC no existe un ente que monitoree y promueva las mejoras a los diferentes aspectos regulados tanto sustantivos como procesales (inspecciones, juicios y mecanismos de autocomposición de conflictos laborales). Más adelante apreciaremos que pareciera que al país más le importara suscribir TLC que aprovechar los efectos laborales de los mismos para modificar la regulación laboral: mejora de los sistemas inspectivos y judiciales, reformas legales, acentuar las políticas en contra del trabajo forzoso, trabajo infantil, etc.

El país cuenta con un excelente equipo de negociación de TLC en el Ministerio de Industria, Turismo e Integración (Mincetur) y uno igualmente bueno –pero mucho más reducido– en el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo que brinda el apoyo en los temas laborales. Y dentro de la política de negociaciones de TLC el objetivo es la suscripción de acuerdos de integración

comercial antes que, en el caso laboral, mantener e imponer una política laboral de TLC. En realidad, la política laboral se adecúa a las exigencias de la contraparte: el de EE.UU fue difícil pues requirió de una gran reforma laboral –en definitiva, la principal regulación laboral se quedó en las negociaciones del TLC con EE.UU– y con los demás han sido relativamente fáciles ya sea porque no hay una regulación laboral específica que interese al otro país (la regla últimamente) o porque en caso haya un interés laboral el estándar impuesto por EE.UU ha sido más alto que cualquier otro TLC y el país logra cumplir lo requerido.

## **C. Evolución del mercado laboral**

En primer lugar y, antes de analizar el impacto de los TLC en el mercado laboral peruano, debemos recordar que la vigencia de los TLC suscritos por el Perú ha coincidido con la etapa en que los países a nivel mundial se vieron afectados por la crisis financiera internacional. Por ello, es muy difícil establecer cuál ha sido el impacto real de los TLC en el mercado laboral peruano. Sin embargo, a pesar de esta limitación, a partir de indicadores económicos daremos algunos alcances que permitan determinar el impacto de los TLC en el mercado laboral peruano de manera aproximada a la realidad.

### **1. Crecimiento de empleo formal**

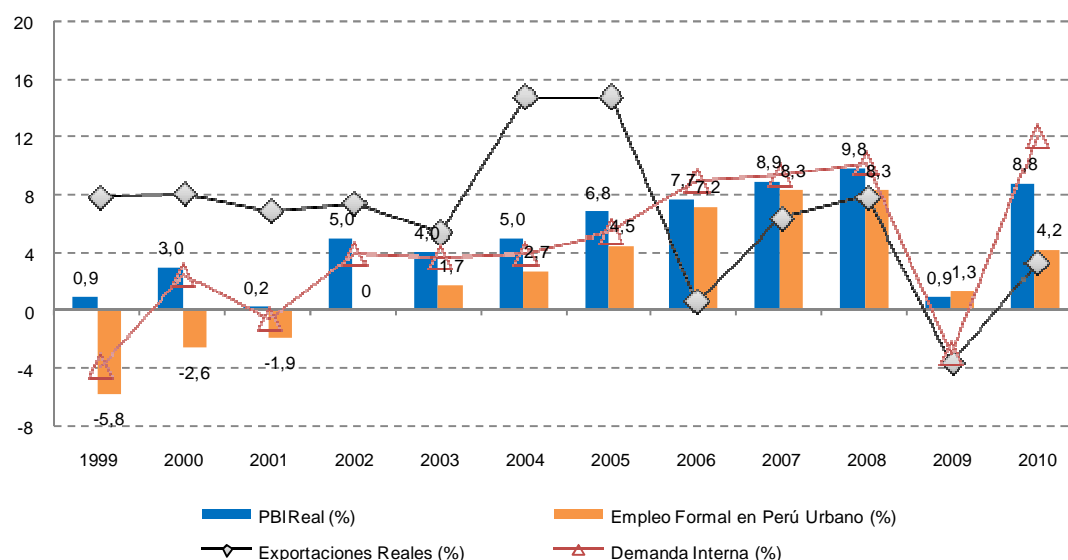
La situación y rumbo económico del país está vinculada a la cantidad de empleo que puede generarse. La economía peruana se encuentra experimentando una tendencia a la expansión en los últimos años; así se observa del 2004 al 2008, un incremento del PBI seguido de un crecimiento de los índices del empleo formal, que en los años 2007 y 2008 llegó a ser de alrededor 8%. Ciertamente, el crecimiento del PBI favorece el crecimiento del empleo formal.

Sin embargo, si bien la tendencia es al crecimiento sostenido del PBI y del empleo formal; el empleo formal no crece en la misma proporción que el PBI, manteniendo un índice de crecimiento menor, cuya brecha se acentúa más en el año 2010, en donde el PBI presenta una variación de 8,8% mientras que el empleo formal sólo de 4,2%.

La excepción a estos índices de crecimiento se encuentra en el año 2009, en el que se experimenta una contracción de la economía por la crisis financiera internacional, lo cual afectó la generación de empleo en los diferentes sectores, siendo que el empleo formal en dicho año sólo se incrementó en 1,3%, tasa bastante menor a la de los años 2007 y 2008 en los que llegó a un 8,3%.

En el año 2010 y lo que va del 2011, se observa una tendencia a la variación positiva del empleo formal, en el 2010 en un 4,2% y en lo que va del 2011 en 5,5% (MTPE), siendo que el incremento del empleo formal en el 2010 se encuentra centrado en empresas de más de 50 trabajadores. Cabe precisar que, en este punto sólo se observa el incremento del empleo formal más no la calidad del empleo, que se mide en base a salario, condiciones labores, forma de contratación, protección social, etc. aspectos sobre los cuales inciden los TLC, con la finalidad que los Estados mantengan o promuevan dentro de su legislación interna estándares laborales básicos que garanticen la calidad del empleo y la protección social. (Gráfico IV.1)

**GRÁFICO IV.1**  
**CRECIMIENTO DEL EMPLEO FORMAL EN EMPRESAS PRIVADAS DE 10 A MÁS**  
**TRABAJADORES Y PBI REAL Y LA DEMANDA INTERNA**  
*(En porcentajes)*



Fuente: BCRP, INEI, MTPE–PEEL Encuesta Nacional de Variación Mensual del Empleo

Elaboración: Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo

Nota: La variación anual del empleo es el promedio del índice de un año respecto al promedio del año anterior.

De este modo, se observa desde el año 2002 una tendencia al crecimiento sostenido del PBI y del empleo formal (con excepción del año 2009); así como, ya en los últimos cinco años la demanda interna había superado las exportaciones, por lo que puede decirse que si bien la firma de los TLC coincide con un período de desarrollo de la economía, no son la causa relevante de su crecimiento. El crecimiento del consumo interno, los precios atractivos de los productos tradicionales (minería por ejemplo) y no tradicionales (textiles y agrícolas), las fuertes inversiones privadas así como la política fiscal del país, han generado un sostenido crecimiento económico que ha traído como consecuencia una mejora de los índices de empleo formal pero que, como veremos más adelante, no resulta suficiente ante la realidad del mercado laboral peruano.

Asimismo, es importante mencionar que es necesario que los TLC vayan acompañados de una política y fiscalización interna que permita su aplicación real en las mejores condiciones para los sectores involucrados, lo que en el caso del Perú presenta avances muy lentos ya que, como se ha señalado, “La negociación y acuerdo del TLC con EE.UU. y los sucesivos acuerdos de libre comercio han acontecido bajo la presencia de un marco institucional, heredado de la reforma laboral de la primera mitad de los noventa, que no ha sido revertido y por ello, junto con otras razones, se estarían explicando los resultados poco halagadores que se vienen exhibiendo en materia de derechos fundamentales, tras un año de firmado el TLC con EE.UU.”<sup>138</sup>

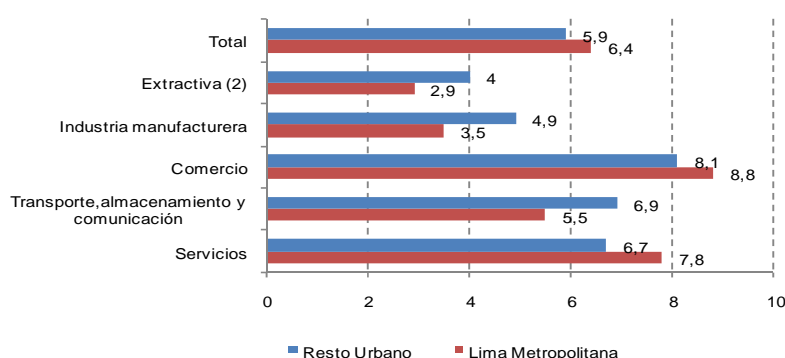
<sup>138</sup> Gamero, Julio. *Empleo y Trabajo Decente a un año del TLC con EE.UU.* Lima, Red Peruana por una Globalización con Equidad – RedGe.; 2010. Pp. 13.

## 2. Variación del empleo formal urbano según sector económico

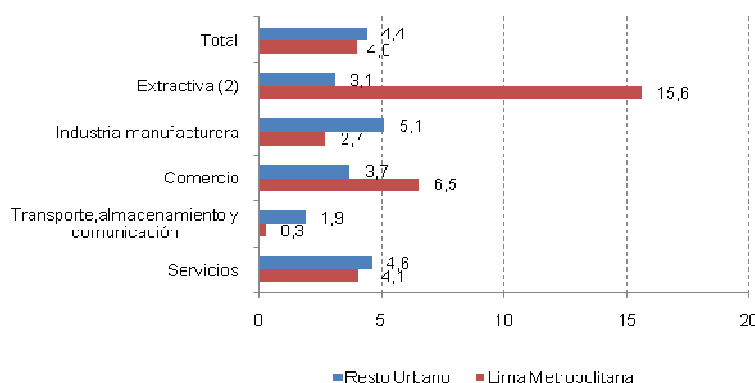
Existen fluctuaciones de expansión y contracción de empleo formal en los diversos sectores de la economía, lo cual se explica precisamente porque la cantidad de empleo a generarse depende de las políticas que incentiven el sector y del comportamiento de la economía mundial.

La variación del índice de empleo formal urbano se dio tanto en Lima Metropolitana como en el resto de las ciudades del país. Así en el año 2010, se observa un incremento de la demanda de empleo formal en la actividad extractiva —que concentra a la mayoría de trabajadores vinculados a la exportación de productos— pero en menor índice que el resto de actividades económicas y el incremento de la actividad manufacturera en las ciudades del interior, así como, la permanencia del dinamismo en el sector comercio que tuvo tendencia decreciente pero con variación positiva en Lima Metropolitana; sin embargo éste es un sector con alto nivel de informalidad lo que puede explicar su contracción en el 2010. (Gráfico IV.2)

**GRÁFICO IV.2**  
**PERÚ URBANO: VARIACIÓN DEL EMPLEO EN LA EMPRESA DE 10 Y MÁS**  
**TRABAJADORES SEGÚN SECTOR ECONÓMICO**  
**A. Crecimiento promedio anual 2006–2009**  
*(En Porcentajes)*



**B. Crecimiento 2010**  
*(En porcentajes)*



Fuente: MTPE–PEEL. Encuesta Nacional de Variación Mensual del Empleo. Elaboración: Secretaría Técnica del CNTPE

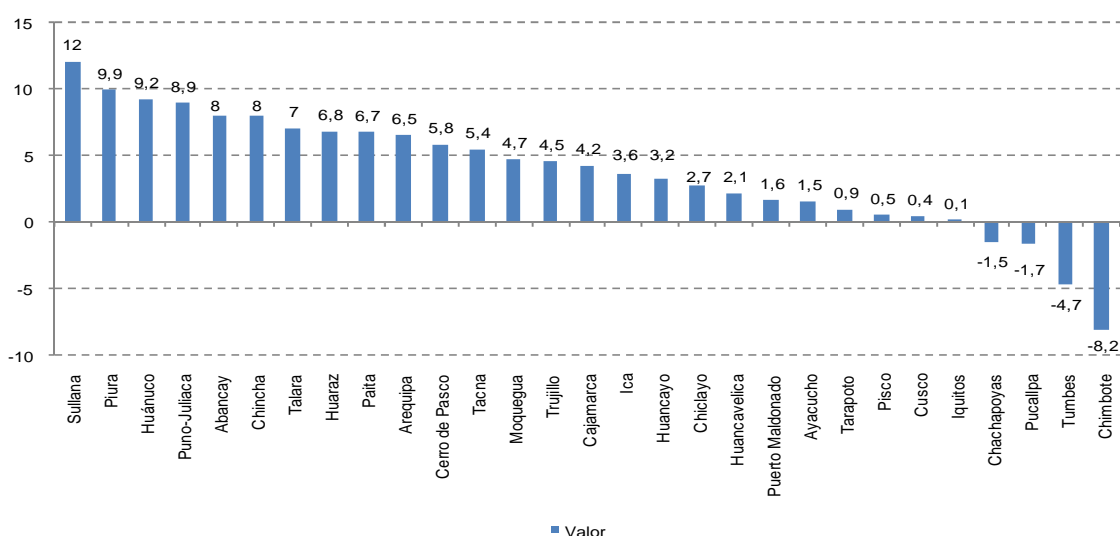
- (1) Variación del índice promedio enero–diciembre 2009 respecto a enero–diciembre 2010;  
 (2) Agricultura, minería y pesquería



### 3. Variación de la demanda de empleo formal según ciudades

La mayoría de las ciudades del interior del país experimentaron un incremento de la demanda en el empleo formal en el 2010, siendo pocas las ciudades en las que se contrajo la demanda (ciudades de la selva y un puerto vinculado a la actividad pesquera), en donde no suele apreciarse una intensa actividad exportadora salvo en la pesquera de Chimbote (en el 2010 hubo un largo período de veda pesquera). (Gráfico IV.3)

**GRÁFICO IV.3**  
**VARIACIÓN DEL EMPLEO EN EMPRESAS DE CIUDADES URBANAS DEL INTERIOR, 2010**  
(En porcentajes)



Fuente: MTPE–DNPEFP. ENVME en empresas de 10 y más trabajadores del sector privado.

Elaboración: Secretaría Técnica del CNTPE.

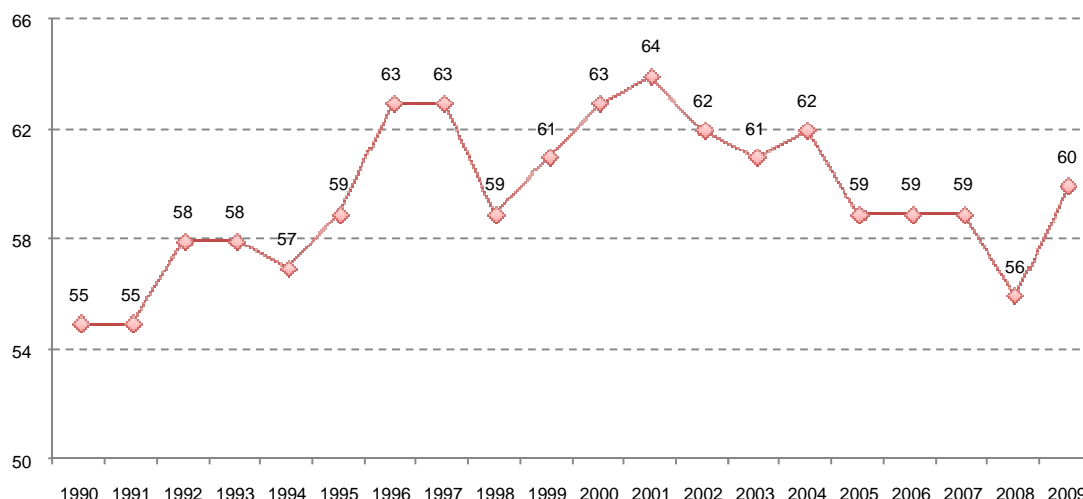
(a) Las cifras del 2010 son datos preliminares.

### 4. Informalidad

Pese al crecimiento del empleo formal urbano, persiste la informalidad laboral y que genera bajos índices de protección social con predominio en las microempresas, las que ven en los excesivos costos y/o trabas para acceder a la formalidad, una justificación para mantenerse en dicha condición. Generalmente, estas empresas carecen de competitividad en el mercado, tienen bajos niveles de productividad y consecuentemente ínfimas condiciones laborales para sus trabajadores, por lo que su propia condición no les permite acceder a la formalidad.

En el año 2009, la tasa de informalidad ha aumentado respecto del 2008, representado un 60% de la población ocupada en Lima Metropolitana, pese a ser la ciudad del país con mayores posibilidades de alcanzar mejores índices de formalidad. Asimismo, si bien se observa ligera tendencia a la baja a partir del año 2005, la tasa de informalidad continúa siendo bastante alta con el paso de los años, encontrándose en ella trabajadores informales en la microempresa, independientes no calificados y colectivos de familiares no remunerados, trabajadoras del hogar, practicantes, etc. (Gráfico IV.4).

**GRÁFICO IV.4**  
**LIMA METROPOLITANA: EVOLUCIÓN DE LA TASA DE INFORMALIDAD**  
*(En porcentajes)*



Fuente: MTPE–PEEL; Convenio MTPE–INEI, ENAHO III trimestre 1996–2001; MTPE – DNPEFP, ENAHO Especializada de Niveles de Empleo, oct 2002, jul 2003, ago 2004, sept 2005, oct 2006, sept 2007, ago–oct 2008 y ago–sept 2009.

Elaboración: Secretaría Técnica del CNTPE.

Asimismo, ante el constante crecimiento de la Población Económicamente Activa (PEA), es preocupante que se mantenga un alto índice de informalidad; esto significa que un gran porcentaje de la PEA, no trabaja en condiciones adecuadas ni recibe la remuneración que efectivamente necesita para subsistir así como tampoco tiene acceso a la previsión social (salud y pensiones); siendo que con el paso de los años el porcentaje de PEA del sector formal sigue siendo mucho menor que el porcentaje de PEA que se mantiene en la informalidad.

De igual modo, si nos referimos a PEA del sector formal, tampoco significa que esté compuesto por trabajadores contratados bajo el régimen de plazo indeterminado, sino que dentro de este sector formal también se incluye trabajadores contratados bajo modalidad, trabajadores contratados a través de servicios o tercerizaciones, etc., formas de contratación permitidas por la legislación peruana pero que no van acompañadas de una suficiente y eficiente fiscalización laboral, convirtiéndose en gran medida en la regla de contratación y no en la excepción, pasando el trabajo a plazo indeterminado a un segundo plano. En consecuencia, tampoco es posible equiparar el porcentaje de PEA formal con un trabajo de calidad plena.

De este modo, como ha señalado Julio Gamero, “Los TLC coinciden con el ciclo expansivo de la economía peruana, con la creación de empleos empresas formales como nunca en mucho tiempo pero con una institucionalidad laboral (MTPE) aún muy debilitada por el proceso de los noventa no obstante los esfuerzos en aumentar el número de inspectores y continuar contando con un presupuesto sumamente bajo”<sup>139</sup>.

En definitiva, solo uno de cada cuatro trabajadores están considerados dentro del sector formal; el resto de trabajadores, desde hace varios años, está dentro del sector informal, de tal manera

<sup>139</sup> Gamero, Julio. *Empleo y Trabajo Decente a un año del TLC con EE.UU.* Lima, Red Peruana por una Globalización con Equidad – RedGe.; 2010. Pp. 14.

que los TLC no han tenido un impacto relevante en la mejora de los índices de formalidad laboral que importa tener acceso a protección laboral y/o social (Cuadro IV.2).

**CUADRO IV.2**  
**PERÚ: DISTRIBUCIÓN DE LA PEA OCUPADA SEGÚN SECTOR FORMAL E INFORMAL**  
**2005–2009**  
(En porcentajes)

Estructura de mercado	2005	2006	2007	2008	2009
Sector formal	23	24,2	25,3	25,6	26,4
Sector público	6,9	7,2	7,9	7,7	7,9
Sector privado	14,8	15,7	15,9	16,5	17,1
empresa de 10 a 49 trab,	7,2	7,1	7,1	7,4	7,4
empresa de 50 y más trabajadores	7,6	8,6	8,8	9,2	9,6
Independientes calificados	1,3	1,3	1,4	1,3	1,5
Sector informal	77	75,8	74,7	74,4	73,6
Empresa de 2 a 9 trab,	18,7	19,9	20,3	19,9	19,6
Independientes no calificados	35,8	33,8	34,8	35,4	35
T,f,n,r,	19	18,2	16,2	14,8	15
Trabajador del hogar, practicantes	3,5	4	3,4	4,2	4
Total relativo	100	100	100	100	100
Total	13,728,585	14,403,932	14,959,760	14,853,975	15,316,130

Fuente: MTPE–PEEL; Convenio MTPE–INEI, ENAHO Continua 2005–2009

Elaboración: Secretaría Técnica del CNTPE.

p/preliminar 1/ Trabajo familiar no remunerado 2/ Incluye trabajadores del hogar, practicantes, otros.

## 5. Tipos de contratación

Como consecuencia de la informalidad, existe un amplio porcentaje de trabajadores en el país que no acceden a beneficios laborales. En su mayoría tales trabajadores no cuentan con ningún tipo de contrato o simplemente se encuentran contratados bajo un régimen que no les permite acceder a los beneficios de los trabajadores dependientes pese a las características del trabajo que realizan. Es decir, la forma de contratación que más ha crecido en el país son los contratados a plazo fijo; diríamos que en el sector formal es la forma natural de ingresar a una empresa (Cuadro IV.3).

**CUADRO IV.3**  
**FUERZA ASALARIADA POR TIPO DE CONTRATO EN PERÚ URBANO 2005 Y 2009**

Tipo de contrato	2005		2009	
	Miles	%	Miles	%
Contrato indefinido	577	16,2	921	17,6
Contrato a plazo fijo	762	21,4	1 392	26,6
Período de prueba	4	0,1	5	0,1
Convenio de Formación Laboral Juvenil	39	1,1	31	0,6
Contrato de aprendizaje	4	0,1	0	0
Contrato por locación de servicios	160	4,5	298	5,7
Sin contrato	2 011	56,5	2 585	49,4
Otro total	4	0,1	–	–
Total	3 560	100	5 232	100

Fuente: ENAHOS 1997–2009. Elaboración Miguel Jaramillo

Como puede observarse, si bien el índice de crecimiento de la formalidad se ha incrementado, como consecuencia del desarrollo del país y el esfuerzo de las inspecciones labores, existen un gran grupo de trabajadores que se mantiene en la informalidad sin contrato, lo cual demuestra que si bien hay un avance en la formalización éste aún es lento y no es suficiente; así como, que la fiscalización de la legislación laboral debe fomentarse y fortalecerse.

## 6. Variación de la población económicamente activa

Se observa que la tasa de desempleo ha ido disminuyendo de un 5% en el 2005 a un 4,2% en el 2008 y 4% en el 2009, acompañado de una disminución de la tasa de subempleo e incremento del empleo adecuado. No parece ser que, en todo este proceso, los TLC hayan tenido un impacto relevante en relación a los resultados económicos positivos que pueden apreciarse ya sea porque los TLC tienen poco tiempo de suscritos o porque el crecimiento viene de periodos anteriores y viene acompañado, como estamos apreciando en este capítulo, de otros factores como el consumo interno, el crecimiento de exportaciones debido a los precios de los productos, la inversión extranjera, la estabilidad fiscal, entre otros factores. Sí es posible que un TLC fortalezca la percepción del país como uno seguro para invertir y se refuerce la impresión sobre las reglas claras y seguras que requiere un inversionista.

En cuanto al subempleo se destaca la disminución de la tasa de subempleo por ingresos que presenta una tendencia constante a la baja, a diferencia del subempleo por horas laboradas que se incrementó del 2005 al 2008 y bajó sólo levemente en el 2009. (Cuadro IV.4)

En consecuencia, si bien se advierte una disminución del desempleo sigue siendo muy alta la tasa de subempleo (si bien se ha reducido en 7 puntos en los últimos años y por primera vez el empleo adecuado es mayoría, la tasa de 44% es demasiado alta), especialmente por ingresos, esto es, personas que viven en familias con ingresos inferiores a la canasta básica familiar.

**CUADRO IV.4**  
**PERÚ: DISTRIBUCIÓN DE LA PEA POR ÁMBITO GEOGRÁFICO SEGÚN NIVELES DE EMPLEO, 2005–2009**  
(En porcentajes)

Niveles de empleo	2005			2008			2009		
	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total
Desempleo	7,4	0,7	5	6	0,9	4,2	5,8	0,7	4
Subempleo	45,1	62,6	51,4	40,6	56,5	46,0	39,2	53,8	44,4
Por horas	9,4	8,4	9	9,9	9,3	9,7	9,7	9	9,4
Por ingresos	35,7	54,3	42,4	30,6	47,2	36,4	29,5	44,8	35
Empleo adecuado	47,5	36,7	43,6	53,0	42,6	49,7	55	45,6	51,6
Total relativo	100	100	100	100	100	100	100	100	100
PEA Total	8 932	5 022	13 954	10 084	5 420	15 504	10 084	5 420	15 504
	123	759	882	475	138	614	475	138	614

Fuente: MTPE–PEEL\_INEI – ENAHO sobre Condiciones de Vida y Pobreza, continua 2005–2009.

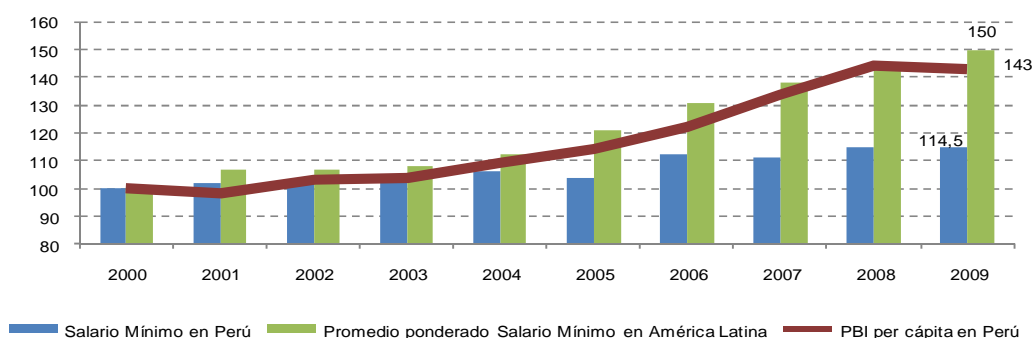
Elaboración: Secretaría Técnica del CNTPE.

## 7. Salario mínimo

El Producto Bruto Interno en el país ha ido incrementándose constantemente a partir del 2003 al 2007 y presenta un índice de crecimiento de 8,8% en el 2010 respecto del año 2009; sin embargo, ello no se refleja en el incremento del salario mínimo, el cual continúa siendo uno de los más bajos de América Latina.

De este modo, el desarrollo del país no se refleja en un nivel de ingresos que permita a una persona asegurar su mantención y la de su familia. Así, en este caso si bien podemos afirmar el incremento del salario mínimo en el transcurso de los años, ello no quiere decir que éste sea óptimo ni que refleje empleos de calidad. (Gráfico IV.5).

**GRÁFICO IV.5**  
**EVOLUCIÓN DEL MÍNIMO VITAL**



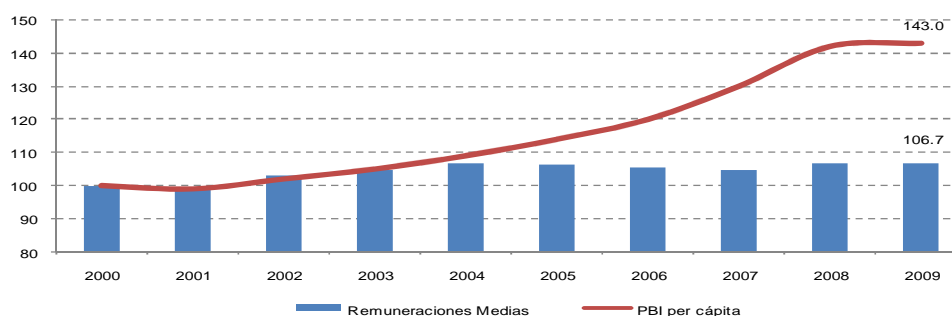
Fuente: OIT, Panorama Laboral 2009. Elaboración: Julio Gamero Requena.

## 8. Incremento de los ingresos

En cuanto al incremento de los ingresos, se tiene que el crecimiento del PBI per cápita en el Perú sigue siendo muy superior al nivel de crecimiento de los ingresos; en ese sentido el desarrollo de la economía no se condice con una mejora salarial en proporciones óptimas. De este modo, se observa que al año 2009 el promedio de las remuneraciones creció 6,7% mientras que el PBI creció en 43%. (Gráfico IV.6).

Los bajos índices de sindicalización, la baja productividad laboral, el alto índice de informalidad –especialmente en las micro empresas– así como la falta de inversión en formación y promoción laboral parecen ser la causa más relevante del bajo crecimiento de los ingresos. Nuevamente, en este gráfico puede apreciarse que la suscripción de TLC no ha traído consigo una mejora inmediata de las remuneraciones de los trabajadores.

**GRÁFICO IV.6**  
**REMUNERACIONES MEDIAS Y PBI PER CÁPITA**  
(2000=100)

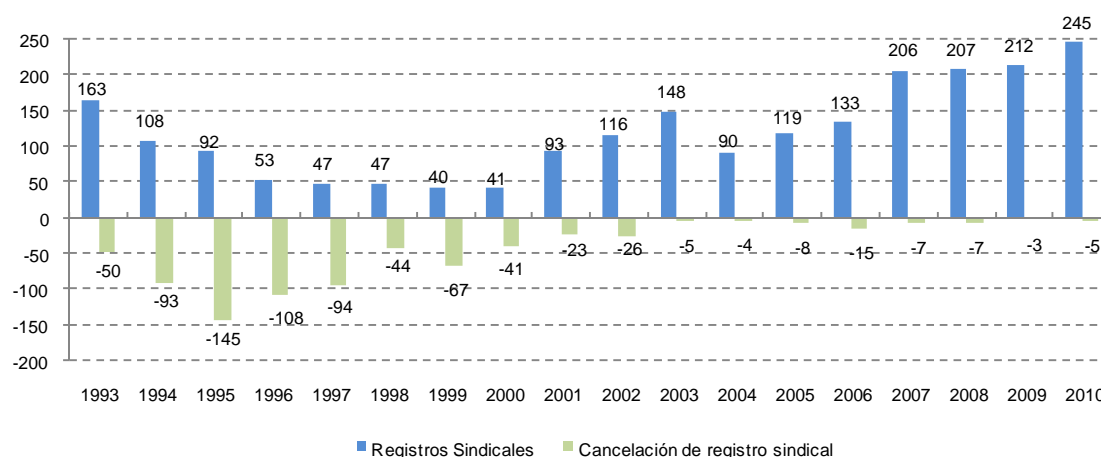


Fuente: OIT, Panorama Laboral 2009. Elaboración: Julio Gamero Requena.

## 9. Evolución de los registros sindicales y trabajadores sindicalizados

El número de sindicatos y federaciones registradas del sector privado, se mantuvo casi constante en el 2007 y 2008, mostrando una tendencia al crecimiento a partir del año 2009, con 212 registros y en el año 2010 con 245 registros sindicales, mientras que la cancelación de registros sindicales continúa siendo mínima. (Gráfico IV.7)

**GRÁFICO IV.7**  
**PERÚ: EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE REGISTROS SINDICALES EN EL SECTOR PRIVADO**  
**A NIVEL NACIONAL**

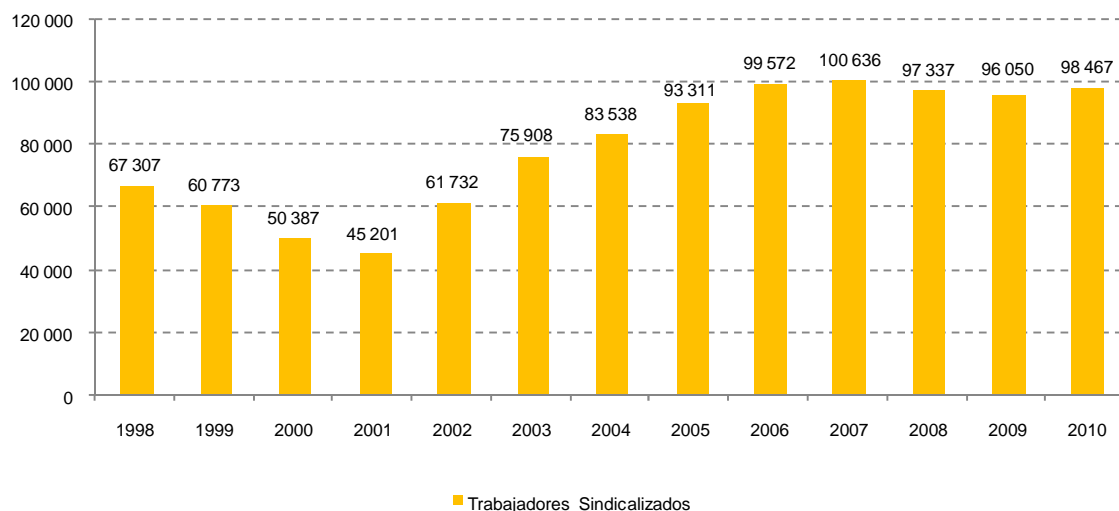


Fuente: Oficina de Estadística /MTPE. Elaboración: Secretaría Técnica del CNTPE. Incluye registros de sindicatos y federaciones

Sin embargo, si bien el número de registros sindicales se ha incrementado, no sucede lo mismo con el número de trabajadores sindicalizados, los cuales han experimentado una tendencia al descenso desde el año 2007 al 2009, lo que no guarda relación con el incremento de empleo en las empresas de más de 50 trabajadores. En el 2010 se nota un ligero incremento, como resultado de la afiliación en los sectores de industria, construcción y explotación de minas y canteras.

El descenso en el número de trabajadores sindicalizados guarda relación con el tipo de contratos utilizados, por ejemplo de trabajadores sujetos a modalidad y con la alta tasa de informalidad así como algunas políticas empresariales que no aceptan la afiliación sindical y tienen lamentables prácticas antisindicales, varias de ellas subsanadas por intervenciones de los compradores de los productos exportados (sectores textil y agrario). Asimismo, el incremento de empleo formal no significa que sean empleos con condiciones laborales, entre ellas que hagan viable la afiliación sindical. En este sentido, el debilitamiento de la organización sindical preocupa en la medida que pueda verse afectada el mecanismo de defensa de los derechos laborales que exige el TLC con EEUU. (Gráfico IV.8).

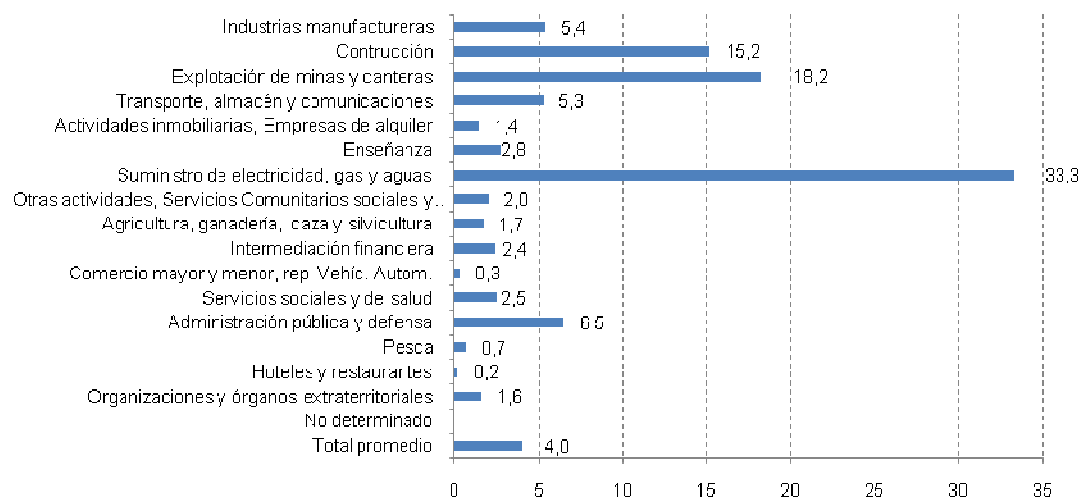
**GRÁFICO IV.8**  
**PERÚ: EVOLUCIÓN DEL TOTAL DE TRABAJADORES SINDICALIZADOS**  
**EN EL SECTOR PRIVADO**



Fuente: MTPE – Oficina de Estadística. Hoja de Resumen de Planillas 1998–2007 – Planilla Electrónica 2008–2010.  
 Elaboración: Secretaría Técnica del CNTPE.

Ahora veamos la variación de trabajadores sindicalizados por actividad económica en el 2010, observándose una mayor tasa en el sector de suministro de electricidad, gas y agua, seguido por explotación de minas y canteras, la menor tasa se observa en los sectores de hoteles y restaurantes y comercio al por mayor y menor automotriz. (Gráfico IV.9)

**GRÁFICO IV.9**  
**2010: TRABAJADORES SINDICALIZADOS EN EL SECTOR PRIVADO POR ACTIVIDAD**  
**ECONÓMICA**

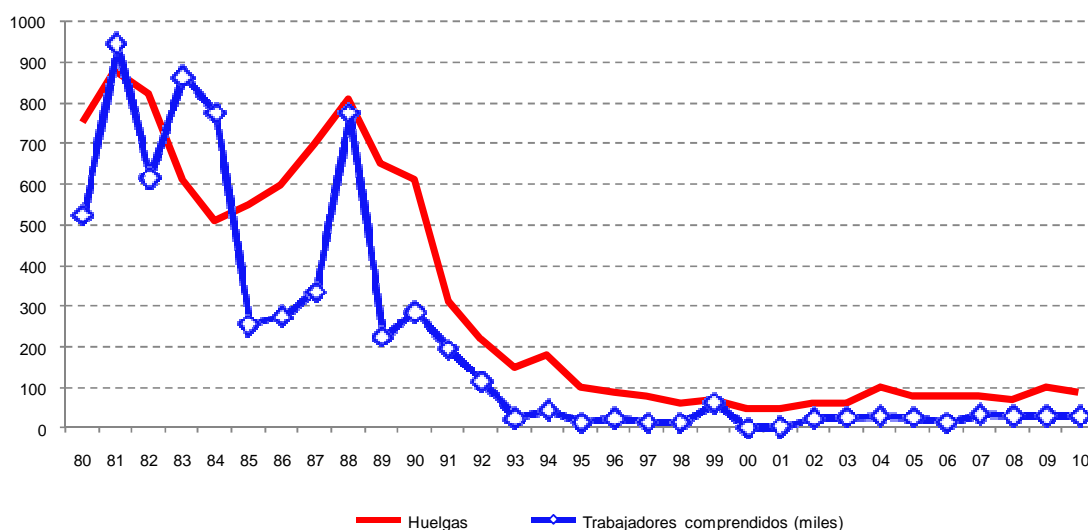


Fuente: Planilla Electrónica – Oficina de Estadística del MTPE, Elaboración: Secretaría Técnica del CNTPE.  
 Nro. de trabajadores del sector privado sindicalizados respecto al total de trabajadores registrados en la Planilla Electrónica por actividad.

## 10. Evolución de las huelgas a nivel nacional

Durante los años 2006 al 2008 el comportamiento de las huelgas a nivel nacional era de poca variación; sin embargo del 2008 al 2009 se observa un ligero incremento. En el 2010 vemos nuevamente un descenso considerable a diferencia del año anterior. (Gráfico IV.10)

**GRÁFICO IV.10**  
**PERÚ: HUELGAS Y TRABAJADORES COMPRENDIDOS EN EL SECTOR PRIVADO**



Fuente: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. Oficina de Estadística.

En cuanto a los trabajadores involucrados en las huelgas, del año 2006 al 2007 hay un incremento considerable de trabajadores que acataron las huelgas a nivel nacional pese al descenso de las huelgas. Entre el 2008 y el 2010 las cifras se mantienen con ligeras variaciones, así en el 2009 se tienen la participación de 36,114 trabajadores, cifra que desciende levemente en el 2010 con 30,606 trabajadores involucrados.

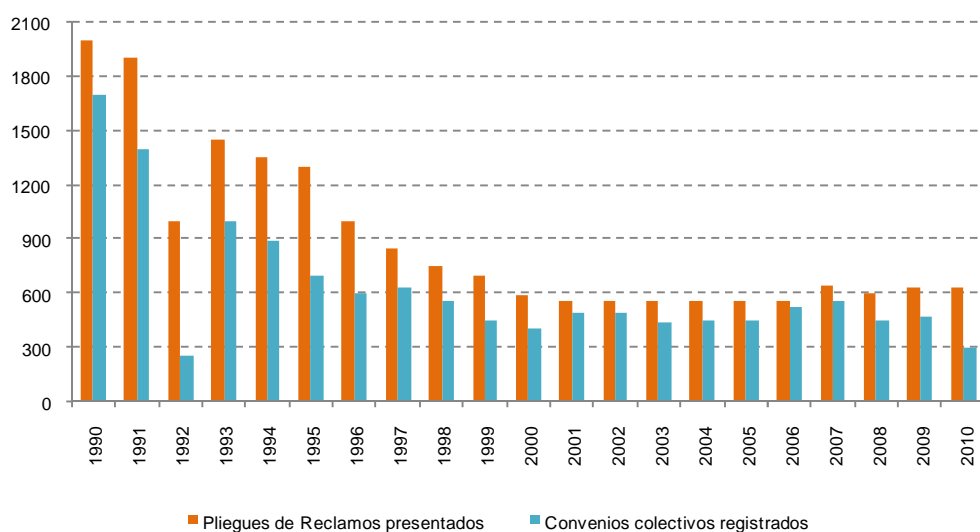
En general las huelgas se han reducido porque los convenios colectivos tienen una mayor duración (se registran hasta convenios de 3 a 5 años actualmente) y los sindicatos han adoptado otros mecanismos de presión diferentes o paralelos a una huelga (“plantones”, marchas de protestas, denuncias inspectivas, presión mediática, acciones legales con mejor asesoría, presión a los consumidores y compradores, etc.) pues pueden tener tanta o mejor presión que una huelga tradicional. También se registra, especialmente en construcción civil –un sector que negocia a nivel de rama cada año y era que elevaba los niveles de huelga–, un mejor manejo de las partes a favor de la negociación directa y mecanismos de solución de conflictos pacíficos.

## 11. Evolución de la negociación colectiva

A partir del año 2005 se observa un incremento de los pliegos de reclamos presentados ante la autoridad administrativa de trabajo, a diferencia de los años anteriores donde la tendencia era a su disminución. Sin embargo, al 2010 el número de convenios colectivos registrados se reduce respecto del 2009. (Gráfico IV.11)



**GRÁFICO IV.11**  
**PERÚ: PLIEGOS DE RECLAMOS PRESENTADOS Y CONVENIOS REGISTRADOS**



Fuente: MTPE – Oficina de Estadística. Elaboración: Secretaría Técnica del CNTPE.  
 Cifras del 2010 preliminares.

\*\* La información de 1992 corresponde sólo a Lima Metropolitana.

La reciente reducción del número de convenios colectivos se debe a la menor tasa de afiliación sindical en el 2009–10, la extensión a dos (2) y tres (3) años de la duración de los convenios colectivos de trabajo así como la dilatación de los períodos de negociación directa (en promedio tres a seis meses, se ha elevado a seis a nueve meses) por las diferencias entre las partes.

En general, el efecto de los TLC sobre las relaciones colectivas de trabajo (aun cuando su impacto se haya visto afectado por la crisis financiera) no ha sido el esperado, ya que éstos promueven y en ciertos casos exigen, estándares óptimos y condiciones laborales que en el Perú no se han visto fortalecidos por la ausencia de una legislación laboral congruente con los compromisos asumidos y por la falta de una política de fortalecimiento y promoción de la negociación colectiva. Si bien, especialmente con el TLC con EEUU, los sindicatos tienen una nueva vía de presión laboral, no se aprecia todavía que los TLC sean un instrumento relevante que promueva la libertad sindical en el país.

En la práctica, se han registrado algunos casos de presión comercial de los compradores de productos de las empresas peruanas que exportan tras despidos o falta de renovaciones de contratos a plazo fijo de personal afiliado al sindicato de tales empresas. Luego de la presión comercial, las empresas referidas –de los sectores agrícola y textil– repusieron a los trabajadores sindicalizados. Todos estos casos se han dado al margen de los TLC, en vista de que la red internacional de los sindicatos afectados fue suficiente para persuadir a los compradores y que estos presionaran comercialmente a las empresas peruanas

## D. Propuestas: ¿cuál es la tarea pendiente?

Gran parte de la información existente da cuenta que desde hace mucho se escribe sobre la necesidad de vincular temas comerciales y temas laborales y de incluir previsiones laborales cuando se negocien acuerdos comerciales.

Así, desde 1788 en Francia se escribía sobre la ventaja que obtendría un país en caso opte por abolir el descanso semanal hasta que otros países lo imitaran y ya desde fines del siglo XIX se incluía el tema laboral en acuerdos comerciales para la protección de los derechos de los trabajadores migrantes<sup>140</sup>.

Lo que da cuenta que la intención de vincular temas comerciales con temas laborales no es de hoy dado que data del siglo XVIII. Esta intención, como hemos desarrollado líneas arriba, se ha traducido en propuestas realizadas de Estado a Estado (propuestas formales con la clara intención de que se conviertan en capítulos, cláusulas, disposiciones, etc. de los acuerdos que se suscriban) que han sido apoyadas principalmente por países desarrollados y no muy bien recibidas por países que se encuentran en vías de desarrollo.

Ahora bien, ¿Por qué comenzaron a incluirse previsiones laborales en acuerdos comerciales?, ¿Cuáles son las ventajas que se vieron para comenzar a hacerlo? ¿Estas supuestas ventajas son realmente tales? Lo veremos en los siguientes acápites a propósito de la experiencia peruana.

### 1. Ventajas de la inclusión de cláusulas laborales en los TLC

Lo que incitó la promoción de la inclusión de previsiones laborales en acuerdos comerciales fue una finalidad netamente comercial: “vigilar las prácticas contrarias a la competencia que afectasen el comercio y tuvieran alcance internacional”<sup>141</sup> y no necesariamente la búsqueda de justicia y dignidad para los trabajadores. Es decir, era importante incluirlas porque se habían convertido en factores de competitividad económica en un mundo globalizado, particularmente para los sectores exportadores que cumplieran con los derechos de los trabajadores como señala Pablo Lazo.

Ahora bien, también es verdad que aunque esa no haya sido la finalidad principal y esencial de la inclusión de cláusulas laborales en los TLC, la consideración de cláusulas laborales en acuerdos comerciales significa la apertura de no una sino de varias oportunidades para darle un rostro humano a la globalización y al comercio internacional. Así, con la cláusula social se persigue una armonización normativa que evite ventajas comparativas que podrían generarse debido a los bajos costos de producción en base a un nivel inferior en las condiciones de trabajo, con lo cual, como dice Daniel Martínez, evita el dumping social y se promueve la dimensión social de los procesos de integración económica<sup>142</sup>. De esta forma, los acuerdos representan la ocasión para: (i) crear nuevas oportunidades de empleo, mejorar las condiciones laborales y en consecuencia los niveles de vida de los trabajadores; (ii) fortalecer la posición de los trabajadores para evitar que el comercio y la inversión sean promovidos en base a un deterioro constante de las condiciones de vida y de trabajo de estos y de la población en general<sup>143</sup>; (iii) profundizar el proceso de integración en la sociedad de destino de los trabajadores inmigrantes y sus familias a través de la regularización de su situación migratoria; (iv)

<sup>140</sup> Lazo, Pablo. Los acuerdos comerciales y su relación con las normas laborales. Ginebra, Centro Internacional para el Comercio y el Desarrollo Sostenible; 2009, p. 3. En la misma línea, puede verse Ermida, Óscar. «Derechos laborales y comercio internacional», en Globalización económica y relaciones laborales, Salamanca: Aquilafuente, 2003, p. 119.

<sup>141</sup> Lazo, Pablo. Op. Cit. Pp. 3 - 4.

<sup>142</sup> Martínez, Daniel y otros. La dimensión laboral en los acuerdos de integración regional y libre comercio en las Américas, Lima: Organización Internacional de Trabajo (OIT), 2003, p. 3.

<sup>143</sup> Mujica, Javier. Cuando el Comercio avanza y el Trabajo Decente retrocede. Lima, Red Peruana por una Globalización con Equidad – RedGe.; 2009, p. 35.

impulsar y fortalecer mecanismos para el cumplimiento de la legislación laboral interna, entre otros. Así las cosas, ante la falta de mecanismos en la OMC, el contenido laboral de los TLC ha sido la primera vía comercial que ha recogido lo laboral en la regulación de los negocios internacionales.

Sin embargo, tal como ya ha quedado demostrado en el acápite anterior sobre impacto del TLC y como lo han corroborado diversos académicos, esas oportunidades se han quedado en eso, en ser “grandes oportunidades” que aún no están siendo aprovechadas debidamente en sus reales dimensiones.

Sostenemos lo anterior porque la apertura comercial impulsada en el Perú desde la década de los 90 e institucionalizada con los acuerdos comerciales bilaterales suscritos, no ha supuesto una modificación en la estructura del empleo general ni urbano, ni una mejora en los salarios como lo señala Renato Mejía<sup>144</sup>. Como hemos descrito en el acápite precedente, si bien todavía es prematuro para apreciarlo debidamente por la corta vigencia de los TLC y porque se han visto afectados por la crisis financiera, no se aprecia en el mercado de trabajo una mejora relevante de los índices laborales que se deriven directamente de los TLC. La mejora de la calidad de empleo (mejora de la formalidad, reducción del sub empleo, elevación de los sueldos, etc.) se debe más a otros factores económicos. Los TLC todavía no muestran sus efectos en las dimensiones que se esperaban cuando se debatía el TLC con EE.UU.

#### **a) Oportunidades aprovechadas por el Perú – “Al día de hoy”**

Los TLC no han sido la causa relevante y directa del crecimiento del empleo formal ni de la reducción del subempleo que se viene presentando en nuestro país y que ha sido producto de las reformas internas así como de los altos precios internacionales de los productos exportados y las inversiones nacionales y extranjeras que se vienen produciendo. Pero sí puede reconocérsele un efecto indirecto ya que ha atraído inversión y la inversión trae crecimiento así como una mayor regulación y fiscalización de “lo laboral” orientada hacia la protección socio laboral.

Los TLC han servido, hasta el momento, para brindar mayor predictibilidad a las reglas; en consecuencia, han ayudado a favorecer el clima de inversión, y, como una suerte de mecanismo de presión más bien social y general hacia el cumplimiento de las obligaciones laborales.

##### *i) Mecanismo de Atracción de la Inversión*

Con relación a lo primero, debemos anotar que los TLC han funcionado como mecanismos de atracción de la inversión y, como lo señala Julio Gamero, “(...) han coincidido con el ciclo expansivo de la economía peruana y con la creación de empleos en empresas formales como nunca en mucho tiempo<sup>145</sup>”.

Lo expuesto se debe a que no se ha puesto mucho énfasis en las políticas de capital humano (por ejemplo, la inversión en formación profesional) sino únicamente se han implementado políticas que favorezcan las inversiones y porque las negociaciones y posteriores acuerdos comerciales se han llevado a cabo bajo la presencia de un marco institucional débil, o, lo que es lo mismo, con una institucionalidad laboral aún muy debilitada.

Sí, un marco institucional débil, que según lo señala Julio Gamero<sup>146</sup>, se ha caracterizado por: (i) un Ministerio del Trabajo débil institucionalmente por el limitado presupuesto que se le asigna (no negamos la capacidad de sus miembros para llevar adelante las negociaciones e implementar los acuerdos pero el presupuesto asignado lamentablemente constituye un limitante); (ii) organizaciones sindicales débiles debido, entre otras cosas, a la gran cantidad de personal que está en la informalidad,

---

<sup>144</sup> Mejía, Renato. Tesina sobre Libre Comercio y empleo en el Perú. Presentada para obtener el Máster Europeo en Trabajo y Política Social. Septiembre de 2009.

<sup>145</sup> Gamero, Julio. Empleo y Trabajo Decente a un año del TLC con EE.UU. Lima, Red Peruana por una Globalización con Equidad – RedGe.; 2010. Pp. 17

<sup>146</sup> Gamero, Julio. Op. Cit. Pp. 16.

trabajadores contratados mediante contratos de trabajo a plazo fijo o sujeto a modalidad, trabajadores contratados bajo contratos de exportación no tradicional, personas contratadas a través de convenios de formación laboral juvenil, etc. e; (iii) instancias de diálogo social que no han tenido mucha frecuencia en reuniones o que no han logrado erigirse en verdaderas instancias de persuasión como el caso del Consejo Nacional del Trabajo (Consejo que se ha reactivado recientemente y luego de aproximadamente 1 año y 2 meses de inactividad), CODEMYPE y el Acuerdo Nacional.

Además de lo anterior se observa la inexistencia de una visión clara sobre las políticas internas que son necesarias para obtener el máximo provecho a los TLC y para minimizar sus impactos negativos, que desarrollaremos en el siguiente acápite.

### *ii) Mecanismo de Presión: Vía adicional para canalizar reclamos*

Los TLC, principalmente el de EE.UU., se están perfilando como herramientas importantes para lograr el cumplimiento de la legislación laboral. Inclusive, algunos sindicatos ya han identificado a los TLC como mecanismos que les permiten acceder a una vía adicional que supone ser una vía más efectiva para atender sus reclamos. Así, algunos sindicatos se encuentran documentando los casos que consideran suponen vulneraciones a los derechos protegidos por los TLC para utilizar la vía del TLC como una vía efectiva que solucione dichos problemas.

Cabe anotar que hasta el momento únicamente se ha registrado una comunicación mediante la cual se reporta una supuesta vulneración al ordenamiento laboral (la cual se encuentra aún en evaluación) pero entendemos que ello ha sido así por el poco tiempo que tienen estos TLC de vigentes y porque no todos los actores sociales tienen consciencia plena de las oportunidades que suponen los TLC suscritos.

Por todo ello, hasta el momento no se han aprovechado las oportunidades que en principio suponen los TLC en sus reales dimensiones y nos hemos “conformado” únicamente con incorporar dentro de acuerdos comerciales: normas laborales mínimas (que siempre debieron cumplirse); nuestra voluntad de cumplir con los compromisos que ya habíamos asumido ante la OIT; realizar modificaciones en la regulación interna y con verdadero énfasis antes de la suscripción del TLC con EE.UU. pero nada más que eso.

En paralelo, está la presión genérica que se deriva de los TLC. Las empresas, especialmente exportadoras, tienen un mecanismo de presión más relevante que una tradicional huelga, una inspección o un juicio laboral: comunicaciones y denuncias a los compradores de los productos de las empresas sobre prácticas antisindicales. No es necesario, en este caso, acudir al procedimiento formal de los TLC, basta la amenaza y presión para que las empresas evalúen con más cautela sus políticas laborales. De hecho, hay casos concretos en los sectores agrario y textil que han tenido que retroceder en sus prácticas laborales ante presiones comerciales: ha habido reposiciones laborales especialmente de trabajadores sindicalizados, renovación de contratos a plazo fijo que habían dejado de prorrogarse, suscripción de protocolos que se deben observar para un despido disciplinario, etc.

En los casos últimos citados, se trata de efectos relevantes que se derivan de las políticas laborales de los compradores de los productos peruanos en el exterior –muchas veces impulsados, a su vez, por el consumidor final que rechaza el “dumping social” y actos lesivos de derechos fundamentales laborales– más que de los TLC. Pero, en esta tendencia de presión de “lo laboral” hacia “lo comercial”, no cabe duda que los TLC suscritos por el Perú han jugado un rol relevante: más por su efecto mediático que por su contenido, más por la presión comercial de los sindicatos que por una actuación estatal.

## **2. Desventajas de la inclusión de cláusulas laborales en los TLC**

Si bien a partir de los TLC se pueden generar una serie de oportunidades también existen riesgos de que se presenten situaciones desventajosas. Así, puede presentarse una tendencia a altas tasas de desempleo y precarización; a la inestabilidad del empleo y a altas tasas de rotación; se puede presentar

un debilitamiento del sindicalismo y de las negociaciones colectivas; y, un debilitamiento del rol del Estado<sup>147</sup>.

Además, con la inclusión de dichas cláusulas se corre el riesgo de caer en un proteccionismo laboral con consecuencias nocivas para el incremento del empleo y de los salarios de los trabajadores. Asimismo, los TLC pueden reforzar estructuras de dependencia y profundizar la vulnerabilidad de los países en vías de desarrollo, como el nuestro, ante los países desarrollados. Así, debido a nuestro marco institucional débil, podemos tener poca o nula capacidad de control frente a crisis internacionales. Si liberalizamos la economía, las crisis que afecten a otros países también podrán afectarnos precisamente por esta liberalización.

No solo ello, los TLC pueden incluso representar vías de solución de conflictos pero donde se canalicen todo tipo de reclamos, es decir, reclamos vinculados y no necesariamente vinculados al comercio; y, con ello, se corre el riesgo de cierto tipo de intromisión de una nación extranjera en asuntos que únicamente le competen al Perú.

Además, es claro que los sectores más relacionados con las actividades de exportación como trabajadores que tengan roles gerenciales, que se encuentren altamente capacitados, etc. pueden ser los sectores más beneficiados. Pero debería verse a los sectores que podrían verse perjudicados por el TLC (microempresas por ejemplo). En realidad, a la fecha, no se cuenta con un sistema que permita monitorear los efectos del TLC y cómo el Estado puede ayudar a los sectores que se ven afectados por el TLC, por ejemplo los importadores.

Los riesgos anteriormente mencionados pueden no ser de grande magnitud en los casos de países que los tienen mapeados puesto que se van a implementar políticas para poder hacerles frente. Pero, considerando que el Perú al suscribir los acuerdos comerciales no se ha percatado en toda su magnitud de lo que se ha firmado; ya que no se ha dado cuenta que con la suscripción de dichos TLC no solo se ha comprometido a liberalizar el comercio como parece ser que ha entendido sino que, en realidad, el país ha asumido una serie de compromisos en diversas áreas y cuyas consecuencias aún no son conocidas y, peor aún, son imprevisibles (no solamente en laboral sino medioambientales, propiedad intelectual, etc.); el reto se hace mucho mayor.

### **3. Posición de los empleadores y trabajadores respecto de la inclusión de cláusulas laborales en los TLC**

Sin perjuicio de que las entrevistas que hemos realizado a las organizaciones sindicales y empresariales han ayudado a realizar esta investigación –tanto en la parte analítica como de propuesta–, seguidamente resumiremos las principales percepciones que hemos podido recoger de las entrevistas.

De las entrevistas realizadas podemos señalar que son pocos los empleadores que están analizando el tema con bastante rigurosidad, ciertamente tienen una percepción muy favorable hacia los TLCs. Muy pocos de ellos ya han identificado las ventajas y desventajas específicas de esta inclusión y están preparándose para poder hacerle frente a lo que se viene.

En general, reconocen que los TLC sirven para dar mayor predictibilidad a las reglas de juego y señalan convencidos que, con o sin TLC, la fiscalización del cumplimiento de la regulación laboral se iba haciendo cada vez más intensa. También reconocen que medir el impacto de los TLC es difícil por la informalidad que existe en el Perú.

Algunos, los que sí han estudiado el tema con mayor interés, han llegado a la conclusión que el impacto directo del TLC es sobre los exportadores y que el Estado está llevando de manera negligente los temas de comercio internacional, por lo que, estos pocos, reclaman una participación más activa del Estado; ya que quieren mostrar la imagen de un acuerdo de libre comercio exitoso para

---

<sup>147</sup> Gamero, Julio. Op. Cit. Pp. 19 y ss.

así atraer inversión. Por ello, proponen que el Estado tenga un rol más activo difundiendo buenas prácticas, haciendo monitoreo y seguimiento, etc.

Estos últimos, en marcada diferencia con la posición de los trabajadores, toda vez que solo algunos de estos (muy pocos) han reconocido en la inclusión de cláusulas laborales en los TLC un mecanismo de presión adicional que están preparándose para aprovechar. Estos lo que buscan ahora es que el Estado cree un clima de confianza y que se fomente el diálogo social tanto a nivel jurídico como político.

Es interesante hacer notar que en vista de que algunas organizaciones sindicales sí han reconocido en los TLC un mecanismo que les permitirá ejercer presión, se encuentran actualmente documentando los casos que tienen con la finalidad de poder presentarlos para que sean evaluados. En realidad se aprecia que las organizaciones sindicales han pasado de una posición crítica o negativa de los TLC a una donde reconocen que existen ventajas que pueden ser aprovechadas tanto para conseguir una mayor regulación laboral como la existencia de mecanismos de presión comerciales mucho más rápidos y eficientes que los canales tradicionales (juicios, inspecciones, etc.).

Las organizaciones sindicales actualmente están tratando de difundir las ventajas de los TLC y enlazar la influencia de lo comercial en sus prácticas y políticas. Ello se puede apreciar en algunos conflictos laborales donde se han obtenido resultados favorables para sus intereses (aumentos de sueldos, suscripción de acuerdos colectivos e inclusive reposiciones laborales).

Asimismo, las ONG señalan que esta es una oportunidad para reforzar los canales estatales de control de cumplimiento de la legislación comercial y para que los organismos estatales demuestren que los problemas de comercio vinculados a lo laboral sí les interesan. En general las ONG han colaborado para brindar una mayor difusión a los TLC y cómo estos instrumentos pueden ser aprovechados adecuadamente para que los trabajadores y sindicatos puedan tener una mejor calidad de trabajo.

#### **4. Propuestas: ¿Cuáles son las tareas pendientes?**

El contenido del TLC apunta al cumplimiento y fiscalización de dos (2) tipos de normas laborales: a) los convenios de la OIT sobre derechos fundamentales y b) la legislación interna peruana que puede ser modificada en cualquier momento, en tanto no se pretenda con ello la realización de prácticas de *dumping* social. Es más, los cambios introducidos por el Protocolo de Enmienda del TLC con EEUU, además de reorganizar la numeración de los artículos del capítulo 17 del TLC debido a la incorporación del artículo 17.2 (referido a los derechos laborales fundamentales), reitera la necesidad de que las relaciones comerciales no afecten derechos laborales.

Por ello, es necesario adecuar nuestras prácticas y nuestro ordenamiento interno, al menos, a los ocho convenios internacionales de trabajo que sustentan los indicados derechos. Así, por ejemplo, nuestro país se encuentra en la obligación de adecuar el ordenamiento jurídico interno a la normativa internacional, a fin de introducir las correcciones pertinentes. En tal sentido, deberá adecuarse a las diversas observaciones que, sobre el particular, han hecho los órganos de control de la OIT, concretamente, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios

En función a todo lo señalado en el presente trabajo, consideramos que para aprovechar al máximo las potencialidades y oportunidades que generan los TLC y controlar o minimizar los riesgos, deben adoptarse las siguientes medidas que desarrollaremos a continuación:

##### **a) Creación de un órgano de línea que se encargue del monitoreo, seguimiento y acciones relativas a los TLC**

Ante la inexistencia de una política nacional de monitoreo, seguimiento y promoción de los TLC que aproveche las potencialidades de este y que prevenga las eventuales observaciones que se han planteado o que puedan plantearse en materia laboral así como tener políticas para los sectores afectados, resulta necesaria la creación de una entidad que se encargue de ello.

Es cierto que actualmente el Ministerio de Comercio Exterior es la entidad encargada de administrar el TLC pero la labor que desarrolla está referida a ser un “punto de contacto” de las comunicaciones y denuncias laborales pero no es el órgano que promueve, impulse, anticipe efectos, etc. De los TLC. Debería ser una entidad interdisciplinaria y dedicada exclusivamente a los TLC.

Dicho órgano debe procurar que las personas que integren los equipos de negociación de los TLC sean personas especializadas y con una adecuada preparación (como ocurre actualmente), invertir en la continua capacitación de estos y que se le otorgue a dicho equipo las facilidades para poder estudiar la experiencia extranjera de modo que el resultado de los acuerdos a los que arriben luego de las negociaciones dejen de centrarse en el cumplimiento de estándares laborales que ya existen y, por el contrario, se establezcan compromisos concretos para mejorar las condiciones laborales de los trabajadores así como verdaderos mecanismos e instancias específicas para tramitar las denuncias que se interpongan por incumplimiento de los estándares laborales existentes.

Asimismo, dicho órgano debe velar por el cumplimiento de los TLC y hacerle el seguimiento correspondiente de modo que identifique las acciones a implementar y realice el seguimiento para que sean implementadas y, finalmente, pueda generar acciones de tutela a los sectores que se perjudiquen por los TLC.

El país tiene, hasta la fecha, políticas activas para la suscripción de la mayor cantidad de TLC con los países con quienes tiene más relaciones comerciales. En los Ministerios de Trabajo y Comercio Exterior y Turismo hay equipos especializados en negociaciones de TLC pero no se cuenta con la estructura para monitorear y tener políticas con acciones y recomendaciones concretas sobre los efectos del TLC, para aprovechar sus potencialidades, corregir las deficiencias, prevenir las observaciones y denuncias, apoyar a los sectores desfavorecidos con el TLC, etc. Hasta la fecha, la etapa post firma de los TLC ha merecido de una atención pasiva del Estado: solamente si hay denuncias y comunicaciones, se preparan acciones y respuestas concretas. Es decir, tenemos una actitud pasiva para los TLC.

Las firmas de TLC, en realidad, no son el final de un proceso sino el inicio de una etapa de retos, compromisos y acciones.

## **b) Implementación de un Sistema de Better Factories (BF)**

BF es un interesante sistema en Camboya que busca el cumplimiento progresivo de las normas laborales, de salud y seguridad en el trabajo. Este programa importa un sistema de capacitación, monitoreo, asesoría, fiscalización y mejora continua de las condiciones de trabajo y de seguridad y salud laborales, que tiene una repercusión en los niveles de productividad y gestión de calidad.

¿Cómo se ha organizado? Funciona como un sistema tripartito: el Estado es el responsable central del planeamiento, ejecución y especialmente fiscalización de las normas laborales, de seguridad y salud en el trabajo; la OIT diseña, elabora las estrategias, capacita y realiza el monitoreo constante de BF y actúa como observador neutral; y, finalmente los compradores internacionales cumplen el rol de solo relacionarse con aquellas empresas que están en BF.

Así, antes que frente a un mecanismo de fiscalización que importa la imposición de multas, estamos ante un mecanismo de orientación y asesoría sobre las leyes y la persuasión a los compradores; y que tienen ventajas como la reducción de la necesidad de fiscalizar a los vendedores. En las normas de inspección laborales existe un plan de apoyo y seguimiento a favor de las micro empresas pero está diseñado solamente desde la óptica laboral que no es suficiente: se requiere de apoyo financiero, comercial, asistencia técnica, etc.

Este Programa ha resultado ser un programa exitoso. Se ha implementado en Camboya y hacia mediados de 2007, cerca de 350, 000 empleados estaban comprendidos dentro del programa BF con los siguientes resultados: cerca de 98% había cumplido con el pago del mínimo vital en personal estable, el 100% de las empresas habían sido fiscalizadas directamente y los niveles de incumplimiento laboral fueron bajos en los centros involucrados.

Por ello, debido a las altas tasas de informalidad que existen, el sub empleo, los bajos ingresos, etc. de la población peruana, a propósito de los TLC, BF puede ser evaluado en nuestro país para que sea implementado.

**c) Establecimiento de mecanismos institucionales que obliguen a las partes de los TLC a hacer públicas las denuncias que se formulen**

En ningún TLC se ha establecido la obligación de los Estados de celebrar audiencias públicas en las cuales se analicen las denuncias que se presenten a pesar de la importancia de la opinión pública en los TLC debido a la inexistencia de verdaderos mecanismos coercitivos. Es posible que en nuestro país se evalúe este tipo de procedimientos para buscar la solución más inmediata y ejercer la presión adecuada a las empresas que no cumplan con sus obligaciones laborales.

Tal como lo ha señalado Diego López, la difusión de denuncias ayudaría a identificar a las empresas que vulneren derechos laborales reconocidos en los acuerdos comerciales y esta difusión podría resultar mucho más efectiva para mejorar el cumplimiento de los derechos laborales que los procedimientos gubernamentales que se hayan previsto. La denuncia pública tiene más efectos y persuasión inmediata que un procedimiento administrativo.

**d) Mayor difusión de los acuerdos comerciales y de los mecanismos de solución de conflictos**

Se requiere difusión en medios de comunicación de los avances en materia de TLC así como de los mecanismos e instancias para tratar las denuncias por incumplimiento de los estándares laborales.

Es necesario que la mayor parte de ciudadanos estén informados acerca de los mecanismos existentes para que estos puedan ser usados y se aprovechen al máximo las oportunidades de los TLC. Por ejemplo, ¿los mecanismos de solución de conflictos pueden ser utilizados por los trabajadores del Estado, solo por los trabajadores de las empresas privadas o exclusivamente por el personal de las empresas que exportan productos al país con quien se firmó el TLC?. Entendemos que los mecanismos de solución se limitan a los sectores económicos vinculados con la exportación al país con quien el Perú ha suscrito el TLC pero este tema debe ser adecuadamente explicado y difundido por el Estado (por ejemplo, la única comunicación formal en el marco del TLC con EEUU ha sido realizada contra una entidad pública).

Asimismo, es importante que se difundan los derechos fundamentales en el trabajo con la finalidad de que los sindicatos y trabajadores conozcan los derechos que tienen para que puedan hacerlos valer en la vía que opten. De hecho, todavía hay en ciertos sectores una valoración negativa de los TLC y en otros se desconocen los mecanismos de presión y reclamación laborales. No existe, a la fecha, cuando menos en las páginas web de las entidades relacionadas con lo laboral y el comercio exterior, una explicación sobre las vías que existen para presentar denuncias y reclamos laborales en el contexto del TLC.

El Ministerio de Trabajo está realizando una labor relevante en los últimos años pero todavía es insuficiente: se requiere de mayor presupuesto estatal hacia lo “laboral y el empleo”. Es necesario descentralizar la fiscalización laboral, no concentrarse en las grandes ciudades (la inspección es, centralmente, urbana) y promover más la cultura del cumplimiento de lo laboral.

**e) Fortalecimiento de mecanismos de diálogo social**

Se deben fortalecer los mecanismos de diálogo social en todos los niveles (nacional, regional, etc.) con la finalidad de que puedan crearse mecanismos laborales menos conflictivos, se creen espacios de discusión y se fortalezcan los mecanismos alternativos de resolución de conflictos. El retorno de los sindicatos y el inicio de las reuniones en el Consejo Nacional del Trabajo así como los Consejos Regionales sociales son síntomas óptimos para promover más el diálogo y la concertación social. Actualmente, es importante seguir con el debate del plan nacional de trabajo decente y su aprobación



en tanto que el trabajo decente en los términos de la OIT es el referente central para el cumplimiento de las obligaciones del TLC.

En este escenario, se requiere que las partes sociales debatan los temas nacionales –no se concentren en conflictos particulares– de manera técnica –no ideológica–, tengan capacidad de desprendimiento y busquen soluciones satisfactorias para ambas partes. Además, es indispensable que el Estado utilice los mecanismos de diálogo social antes de emitir una política o una ley: la persuasión tiene más incidencia si es que el propio Estado lleva al diálogo social toda iniciativa. En materia de los TLC, ello también debería ocurrir.

#### **f) Procurar la participación de la Sociedad Civil**

Consideramos adecuado que se realicen seminarios, reuniones sectoriales, territoriales, etc. donde participen los diversos actores sociales y se comenten los avances y riesgos en la implementación de los acuerdos comerciales así como estos mismos acuerdos; con la finalidad de que los participantes aprueben las negociaciones y así los futuros TLC tengan mayor legitimidad.

Nuevamente, los esfuerzos del Estado se concentran en la difusión de los acuerdos comerciales cuando se celebran y entran en vigencia. Pero no hay mayores estudios ni difusión del balance, del seguimiento, logros, etc. de los TLC. Por ejemplo, sería hartamente necesario que, anualmente, se difundieran estudios sobre la evolución de los TLC.

#### **g) Implementación de mayores y mejores mecanismos que aseguren el cumplimiento efectivo de los derechos de los trabajadores**

El desarrollo económico no ha traído consigo todo el progreso social ni el laboral que muchos esperaron. En términos generales, esto ha podido ser apreciado con ocasión de la deslocalización productiva la cual ha fomentado la existencia de un grupo de trabajadores cuyas condiciones de trabajo son diferentes de las otorgadas a los trabajadores de la matriz, situación que incluso —en muchas oportunidades— puede ser promovida por Estados que mantienen regulaciones laborales flexibles con tal de ser elegidos por las empresas que optan por la deslocalización.

La ampliación del mercado y la lucha constante de las empresas en su afán de subsistir han generado que la productividad y la mejora de la capacidad productiva se conviertan en el principal objetivo<sup>148</sup>. Sin embargo, no se trata solo de producir sino de hacerlo a un bajo costo, lo cual muchas veces está relacionado con el precio de la mano de obra. Ello supone para las empresas que la mayoría de sus bienes se produzcan hoy en aquellos lugares donde resulta más rentable hacerlo, lo que normalmente equivale a Estados donde los costos individuales de trabajo son más reducidos<sup>149</sup>. Las empresas que no requieren de mano de obra calificada se desplazan a Estados con menores costos laborales, es decir, a aquellos territorios en donde se presentan ventajas comparativas, al menos desde el punto de vista del costo de la mano de obra, lo cual supone el desarrollo de verdaderas prácticas de dumping social. Y es que el dumping social supone la obtención de ventajas comerciales sin que necesariamente se respeten los derechos laborales de los trabajadores ni los de seguridad social<sup>150</sup>. Esta es la razón por la cual el Banco Mundial ha señalado que estamos ante un nuevo tipo de comercio basado no en las ventajas comparativas sino más bien en el ahorro de los costos de producción, entre los cuales se puede destacar el uso de la mano de obra<sup>151 152</sup>. Así, los bajos salarios y la disminución de

<sup>148</sup> Ob. cit. Zapirain, 1998, p. 815.

<sup>149</sup> Milberg, William. «Cambio del comercio ligado a los sistemas mundiales de producción. ¿Qué política seguir?», en *Revista Internacional del Trabajo*, Ginebra, nros. 1-2, 2004/1-2, volumen 123, p. 64.

<sup>150</sup> Van Der Laat, Bernardo. «Cláusulas sociales códigos de conducta y normas de responsabilidad social del empresario», en *Globalización económica y relaciones laborales*, Salamanca: Aquilafuente, 2003, p. 154.

<sup>151</sup> García Laso, Agustín. «Visión y revisión de la globalización económica», en *Globalización económica y relaciones laborales*, Salamanca: Aquilafuente, 2003, p. 21.

<sup>152</sup> Es preciso señalar que la diferencia entre el *dumping social* y las denominadas ventajas comparativas se encuentra en que las primeras se refieren a la competencia basada en costes salariales bajos que atentan contra los derechos

los niveles de protección se convierten en la ventaja comparativa de los países pobres frente a los países ricos, siendo esta la razón principal por la cual muchas empresas han optado por trasladar parte o todo su proceso productivo hacia estas zonas<sup>153</sup>.

Este es otro motivo por el cual es necesario contar con un adecuado nivel de control. Para velar por el cumplimiento efectivo de los derechos de los trabajadores se requiere que se fortalezcan los mecanismos de inspección laboral (como se viene haciendo) pero además las vías que generalmente son usadas para ello como por ejemplo la vía judicial.

Por ello, la adecuada aplicación de la Nueva Ley Procesal de Trabajo representa una gran oportunidad para que la vía judicial sí funcione como un mecanismo eficaz que sirva para que los derechos de los trabajadores se cumplan efectivamente. Esta reforma introduce los juicios orales y reduce la duración de los procesos de 3 a 4 años a 6 meses. Actualmente se encuentra vigente en seis (6) distritos judiciales: Tacna, Cañete, La Libertad, Arequipa, Lambayeque y Cusco. Pero dado que se ha previsto su vigencia progresiva, próximamente entrará en vigencia en los distritos judiciales de Moquegua (1 de julio), Ica (8 de julio), Junín (15 de julio), Santa (22 de julio) y Cajamarca (26 de julio), de conformidad con lo señalado por la Resolución Administrativa No. 124-2011-CE-PJ ;y, posteriormente, en el resto del país en el orden en que disponga el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial.

En un país donde las normas laborales no se cumplen o se cumplen parcialmente las herramientas nacionales que eviten las denuncias a través del TLC son necesarias. Hay avances importantes pero, tanto la inspección laboral como los juicios orales laborales, requieren de un mayor presupuesto para que la primera se descentralice y los segundos se implanten en otras zonas del país.

Además, creemos que el Estado debe tener una dependencia que vele por los derechos laborales y el comercio: el link del Ministerio de Comercio Exterior indica que para exportar hay que ser una empresa formal y cumplir con la legislación laboral<sup>154</sup>; sin embargo no existe este procedimiento a la fecha.

## **h) Mejora de la capacidad reguladora estatal**

Si el Perú ha ratificado los convenios sobre derechos fundamentales de la OIT, ¿por qué surgen estas observaciones? Centralmente, la preocupación es buscar garantizar el real y efectivo cumplimiento de los compromisos laborales internacionales. Entonces, el Estado deberá trabajar más intensamente en políticas relativas a la abolición del trabajo infantil, el respeto a la libertad sindical, eliminación del trabajo forzoso, discriminación y reducción de la informalidad que son los temas de mayor preocupación. Asimismo, será necesario implementar un programa nacional de cumplimiento laboral, generar un sistema inspectivo sólido con políticas de sanciones y reconocimientos (buenas prácticas) y elaborar nuevos programas de inclusión social.

Si bien se han adoptado una serie de medidas reguladoras antes de la suscripción de los TLC (reformas legales, políticas nacionales, procesos de solución de conflictos, etc.), lo que se requiere es que se continúe en ese camino y que la nueva regulación se adecúe al nuevo escenario determinado por los constantes cambios del mundo productivo en un escenario de globalización así como adecuar la regulación a las observaciones de la OIT (por ejemplo, todavía no se ha subsanado la observación sobre la declaración de ilegalidad de la huelga que sigue en manos del Ministerio de Trabajo cuando la OIT recomienda que sea efectuada por una entidad independiente, el Poder Judicial por ejemplo). No solamente este aspecto es importante para cumplir con los compromisos del TLC sino que es

---

fundamentales; las segundas se refieren a ventajas que se consiguen gracias al clima, situación geográfica, disponibilidad de recursos naturales, etcétera.

<sup>153</sup> Raso, Juan. «La dimensión social de la globalización: entre cláusulas sociales y declaraciones», en *Derecho Laboral*, tomo XLIII, nro. 198, abril-junio de 2000, Montevideo, 2000, p. 27.

<sup>154</sup> <http://www.tlperu-eeuu.gob.pe/index.php?ncategoria1=101&ncategoria2=104&ncontenido=72>

éticamente inadmisibles pretender reivindicar la competitividad sobre la base del incumplimiento de derechos laborales<sup>155</sup>.

Debemos anotar que las principales reformas reguladoras solo se han realizado antes de la suscripción de los TLC, por lo que sería necesario poner énfasis en ello y continuar con dicha evolución en la regulación. La regulación laboral debe adecuarse a los cambios del mercado de trabajo, los conflictos sociales, las opciones de las partes sociales, etc. Nuevamente, como hemos visto en el acápite II de este trabajo, el país dedicó un notable esfuerzo en la regulación laboral –que se aplicó inclusive a todos los sectores– para que se firmara el TLC con EEUU pero todo se ha quedado allí. Luego de la firma del TLC, la regulación estatal se ha reducido notablemente.

Por ejemplo, es conveniente que se den políticas enfocadas en capital humano, se creen programas de formación profesional y adecuados sistemas de certificación de competencias. Ante la baja productividad laboral que origina bajos salarios y empresas menos competitivas, es indispensable que el Estado dedique importantes esfuerzos para que las empresas inviertan en formación y capacitación profesional (por ejemplo, la franquicia tributaria chilena, donde el Estado otorga reales ventajas tributarias para invertir en capacitación laboral mientras que en el Perú se ha limitado al 5% de gastos y se ha creado un procedimiento formal para que sea gasto tributario).

Los TLC apuntan al cumplimiento y fiscalización de dos tipos de normas laborales: a) los Convenios de la OIT sobre derechos fundamentales (convenios ya ratificados por el Perú); y, b) la legislación interna peruana (que puede ser modificada en cualquier momento en tanto no se busque un “dumping social”). Los derechos fundamentales de la OIT son los derechos de asociación, organización y negociación colectiva, prohibición de trabajo forzoso, prohibición de trabajo infantil, eliminación de discriminación en materia de empleo y condiciones aceptables de trabajo en salario mínimo, horas de trabajo y seguridad y salud ocupacional. La fiscalización del cumplimiento de las normas citadas es el principal efecto laboral de los TLC, y que actualmente se aplica en buena parte de las exportaciones textiles y la agroindustria por los compradores de los productos peruanos. Pero, se requiere, antes que nada, una actitud del Estado.

Como ha indicado la OIT, hay suficientes indicios como para afirmar que el cumplimiento de la normativa laboral resulta un atractivo para el inversionista, en la medida que dicho respeto garantiza una estabilidad social, política y jurídica a un país<sup>156</sup>. Los TLC son una buena razón para que el Estado tenga una actitud proactiva y preventiva frente a la regulación laboral, la evolución del mercado de trabajo y el estado de los conflictos sociales. Y, utilizando como hilo conductor al TLC, la actuación activa del Estado no solamente se concentra a los sectores vinculados con la exportación, en realidad se extiende a todos los demás sectores, a todos los trabajadores del país.

## **i) El Estado debe asumir un rol activo en toda la economía**

Luego de la firma de los TLC, el papel que ha asumido el Estado es pasivo ya que quienes establecen los puntos de agenda en la mayoría de los casos y en la mayoría de temas son los Estados con los cuales suscribimos y/o negociamos acuerdos comerciales.

El papel que corresponde que asumamos es un papel activo: no limitarnos a cumplir lo señalado sino a impulsar por la propia cuenta el cumplimiento del ordenamiento laboral interno y de los compromisos asumidos; y, especialmente, buscar que los efectos positivos de los TLC se trasladen a otros sectores relevantes de la economía así como que se incentive la inversión en capacitación e innovación para elevar la productividad y competitividad, particularmente de las micro y pequeñas empresas, tal como ha destacado CEPAL: “el desafío radica en encontrar la manera de aprovechar el momento exportador, reforzar los eslabonamientos entre recursos naturales, manufacturas y servicios, incentivar la innovación en cada uno de esos eslabonamientos articulándolos en torno a

<sup>155</sup> Ob. cit. Ermida, Óscar, p. 134.

<sup>156</sup> OIT. La dimensión laboral en los acuerdos de integración regional y libre comercio en las Américas, Lima, 2003, pp. 48 y siguientes.

conglomerados productivos (clusters) que den cabida a las pequeñas y medianas empresas, de modo que el impulso exportador refuerce su capacidad de arrastre sobre el resto de la economía y que los resultados de ese crecimiento se distribuyan con mayor igualdad”<sup>157</sup>.

No solo se trata de mostrar que estamos cumpliendo con los compromisos y para ello debe informarse periódicamente, mostrando avances, políticas implementadas, programas creados, datos estadísticos, etc. que denoten que existe un verdadero compromiso y que se está cumpliendo con lo previsto en los TLC. Se busca, además, que los TLC sean uno de los instrumentos más relevantes del país para el crecimiento y la sostenibilidad de la economía nacional, extendiéndose a todos los sectores de la economía, incluyendo las micro y pequeñas empresas.

La función del Estado no se agota en la firma de TLC para que las empresas puedan exportar. Es necesario que se fomenten políticas activas para el apoyo y fomento de las micro y pequeñas empresas, para que los sectores se integren, para que se promuevan las ventajas comerciales de la formalidad y la inclusión en cadenas productivas, para que las empresas inviertan en capacitación y formación profesional así como en tecnología y para proteger a los sectores que puedan verse afectados.

Con relación a esto último, debemos precisar que el Presidente Electo, Ollanta Humala, ha señalado que evaluará los TLC vigentes con el objetivo de ver cuál ha sido el impacto de estos en los productores y agricultores nacionales y, en función de ello, analizará si es necesaria o no la implementación de políticas públicas que mejoren la competitividad de dichos productores y agricultores nacionales.

## **j) Cooperación y asistencia técnica**

Varios TLC prevén un Consejo de Asuntos Laborales, compuesto por representantes de las partes de nivel ministerial o su equivalente, el cual tiene como objetivo supervisar la implementación y revisar el avance del capítulo laboral. Así, y siguiendo con los objetivos de los TLC, consideramos que el Estado debería buscar actividades de cooperación bilateral o regional en temas laborales tales como los derechos fundamentales, administración e inspección laboral, solución alternativa de conflictos, relaciones laborales, seguridad y salud ocupacional, condiciones de trabajo, trabajadores migrantes, estadísticas laborales, género, asuntos relativos a pequeña, mediana y microempresa, entre otros.

Es importante señalar que no se trata de un listado cerrado, lo cual le permite a los Estados parte incluir aspectos laborales diversos. Asimismo, para la implementación de las actividades de cooperación los Estados parte podrán recurrir al intercambio de información, normas, regulaciones y buenas prácticas; organización conjunta de conferencias; programas de asistencia técnica; intercambio o desarrollo de estudios, publicaciones, monografías, entre otros.

La experiencia más exitosa que puede rescatarse es el apoyo de Canadá, en el marco del TLC, por la cual este país financió íntegramente la capacitación de inspectores de trabajo en un diplomado de derechos fundamentales y seguridad y salud en el trabajo dictado en una universidad prestigiosa del país. Este tipo de cooperación se debe fomentar en el Estado para explotar, al máximo posible, estos compromisos de los países firmantes de TLC.

---

<sup>157</sup> CEPAL. “Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2009-2010: Crisis originada en el Centro y recuperación impulsada por las economías emergentes”. Santiago, 2010. Ver: <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/5/40695/P40695.xml&xsl=/comercio/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>

## Conclusiones

- La inclusión de previsiones laborales en los TLC ha respondido a un fin netamente comercial –y aprovechando el interés de EEUU de mantener las preferencias arancelarias para erradicar los cultivos de coca– más que a uno basado en la necesidad de darle un rostro más humano o laboral a la globalización. A pesar de ello, la inclusión de previsiones laborales supone la creación de una serie de oportunidades que van más allá de lo comercial y que se relacionan con la creación de mayores y mejores oportunidades de empleo y condiciones laborales. Finalmente, ante la falta de mecanismos en la OMC, el contenido de los TLC ha sido la primera vía comercial que ha recogido lo laboral en la regulación de los negocios internacionales.
- El Perú ha realizado una enorme reforma para alcanzar la suscripción del TLC con EEUU. Sin embargo, el impulso para la inclusión de previsiones laborales en los TLC no ha sido dado por nuestro país. En el caso del TLC con EE.UU. era este último país quien establecía las condiciones y exigencias laborales del acuerdo comercial y ello ha sido replicado en países que lo han requerido. Pero, en aquellos casos donde el socio comercial no ha tenido interés, la inclusión de previsiones laborales ha sido un tema ausente en el texto de los acuerdos comerciales (como el caso de China) lo que refleja que para el Perú las previsiones laborales en los TLC no parecen ser algo relevantes, no forman parte de su política comercial.
- En general, los acuerdos comerciales suscritos y en negociación se están centrando principalmente en el cumplimiento de estándares laborales que ya existen y en compromisos previamente asumidos ante la OIT (en el caso peruano la suscripción de todos los tratados sobre derechos fundamentales laborales fue un elemento relevante para la aprobación de los TLC aunque igualmente se requirió de varias reformas en la regulación interna para adecuarse a las observaciones de la OIT). Asimismo, no se observan compromisos concretos destinados a establecer mecanismos e instancias específicas para tratar las denuncias por incumplimiento de estándares laborales ni compromisos para elevar los pisos laborales legalmente establecidos.
- A pesar de las limitaciones existentes para medir el impacto real de los TLC en vista de su corto tiempo de vigencia y de que esta ha coincidido con la crisis financiera que ha afectado a todos los países del mundo, puede señalarse que los TLC no han sido un factor determinante para la mejora del mercado de trabajo. Las oportunidades que representan los TLC para los socios comerciales, no han sido explotadas al máximo por el Perú y ello se evidencia en que el crecimiento que se aprecia en determinada data laboral (crecimiento del empleo formal, reducción de la tasa de desempleo, mejora de los índices de protección social) no son ni suficientes ni se derivan principalmente de los TLC sino, fundamental y directamente, de otros factores como el crecimiento del consumo interno, los precios internacionales de los productos que se exportan (tradicionales y no tradicionales), la estabilidad económica, las inversiones nacionales e internacionales, etc.
- Los TLC suscritos y en negociación únicamente representan hoy: (i) mecanismos para facilitar la inversión; y, (ii) mecanismos de presión para exigir el cumplimiento de la legislación laboral interna y de los compromisos asumidos con la OIT. Si bien son beneficios que tienen un impacto indirecto positivo en el mercado laboral peruano, estos pueden ser mayores y no están siendo aprovechados en su real magnitud por el país.
- Se evidencia el desconocimiento del Perú de los compromisos que está asumiendo con la firma de los acuerdos comerciales en la falta de políticas de seguimiento y monitoreo y en el rol pasivo que ha asumido el Estado. El Perú no ha identificado los riesgos derivados

de los TLC que pueden tener consecuencias imprevisibles si no se adoptan medidas inmediatas y sostenibles en el tiempo así como si no se monitorea a los sectores desfavorecidos por el TLC.

- Las organizaciones sindicales inicialmente rechazaban los TLC. Luego, encontraron en el TLC una oportunidad para que el Estado varíe la regulación laboral, fiscalice determinados sectores o presione para alcanzar acuerdos en específicos conflictos colectivos. Hoy en día, los sindicatos prefieren optar por los mecanismos directos de presión a través de los compradores de los productos exportados: los casos emblemáticos son despidos de trabajadores sindicalizados en sectores agrario y textil que motivaron sus reposiciones ante visitas y presiones de los compradores de aplicar sanciones comerciales –y hasta la cancelación de la relación comercial– en caso que las empresas persistieran en sus prácticas antisindicales. Ya sea por falta de información o porque no todos los TLC tienen mecanismos de presión y solución de conflictos de “lo laboral” y si los hay son dilatados, los sindicatos prefieren claramente la presión directa comercial antes que acudir a un mecanismo TLC de presión.
- Hay dos aspectos positivos que no se pueden dejar de tener en cuenta cuando se hace un balance de los TLC. Creemos que los TLC sí han tenido un impacto relevante en el país en la regulación laboral que tuvo que modificar el Perú cuando negociaba el TLC con EEUU. Esta regulación (modificación relevante en las leyes laborales, inspecciones laborales, juicios orales laborales, políticas de mejora de los índices de trabajo decente) han tenido efectos en todos los trabajadores pues no se limitaron a los sectores económicos vinculados con la exportación no tradicional.

Adicionalmente, hay un “efecto TLC” en las empresas que se relaciona con el cumplimiento de lo “laboral” que se expresa en los temores de las presiones comerciales de los compradores de los productos en el exterior (y que han tenido ya ejemplos concreto de reposiciones laborales ante despidos calificados como anti sindicales por los compradores del exterior) y que trasciende los propios TLC.

Quizás estos dos (2) temas son los efectos más importantes del TLC si hacemos un balance general sobre la experiencia peruana en TLC; ciertamente, como hemos visto en esta investigación, estos efectos no responden a una política del Estado de mejora de los estándares laborales a propósito de los TLC: en el primer caso, se debió a la necesidad de tener un TLC con EEUU y complacer las observaciones de los congresistas demócratas para que procediera la firma del TLC, y en el segundo ha sido un mecanismo previo o paralelo a los TLC.

- Las propuestas para maximizar las potenciales y oportunidades derivadas de los TLC y reducir los riesgos que implican se pueden traducir en las siguientes recomendaciones que podemos alcanzar: (i) creación de una entidad del Estado que se encargue del monitoreo, seguimiento y acciones relativas a los TLC, incluyendo las laborales; (ii) implementación de un Sistema de Better Factories (BF), siguiendo la experiencia de la OIT en Camboya; (iii) establecimiento de mecanismos institucionales que obliguen a las partes de los TLC a hacer públicas las denuncias que se formulen; (iv) mayor difusión de los acuerdos comerciales y de los mecanismos de solución de conflictos; (v) fortalecimiento de mecanismos de diálogo social; (vi) participación de la Sociedad Civil; (vii) implementación de mayores y mejores mecanismos que aseguren el cumplimiento efectivo de los derechos de los trabajadores; (viii) mejora de la capacidad reguladora estatal; y, (ix) asunción del Estado Peruano de un rol activo en toda la economía; (x) búsqueda de cooperación y asistencia técnica a los países con quienes se ha firmado TLC.
- En definitiva, la regulación laboral de los TLC debiera provocar una mejora en las políticas públicas laborales a favor de los trabajadores y las relaciones laborales, y el Estado debería tener en los TLC uno de los instrumentos para el crecimiento y

sostenibilidad del resto de sectores, especialmente de las micro y pequeñas empresas, impulsando la inversión en formación profesional y tecnología, en la innovación y crecimiento competitivo. Los TLC no colocarán al país automáticamente en altos estándares de cumplimiento laboral; tal como lo revela la experiencia de México, es necesaria una activa participación gubernamental, un compromiso de los actores laborales así como la ayuda de los países con quienes hemos suscrito los TLC para, progresivamente, tener los mejores índices de trabajo decente proclamado por la OIT.

## Bibliografía

- Cepal. “Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2009–2010: Crisis originada en el Centro y recuperación impulsada por las economías emergentes”. Santiago, 2010.
- Cepal. Temas controversiales en negociaciones comerciales Norte–Sur (Osvaldo Rosales & Sebastián Sáez). Santiago, 2010.
- Ermida, Óscar. “Derechos laborales y comercio internacional”, en Globalización económica y relaciones laborales, Salamanca: Aquilafuente, 2003.
- Gamero, Julio. Empleo y Trabajo Decente a un año del TLC con EE.UU. Lima, Red Peruana por una Globalización con Equidad – RedGe.; 2010.
- García Laso, Agustín. “Visión y revisión de la globalización económica”, en Globalización económica y relaciones laborales, Salamanca: Aquilafuente, 2003.
- Lazo, Pablo. “Los acuerdos comerciales y su relación con las normas laborales”. Ginebra, Centro Internacional para el Comercio y el Desarrollo Sostenible; 2009.
- Levaggi, Virgilio. “Democracia y Trabajo Decente en América Latina”. Lima, Oficina Internacional de Trabajo, 2006.
- López, Diego. “Derechos laborales y comercio internacional en América Latina”. Lima, Plades; 2008.
- Martínez, Daniel y otros. “La dimensión laboral en los acuerdos de integración regional y libre comercio en las Américas”. Lima: Organización Internacional de Trabajo (OIT), 2003.
- Mejía, Renato. “El Debate de la Cláusula Social” en Trabajo y Seguridad Social Estudios Jurídicos en Homenaje a Luis Aparicio Valdez”. Lima: Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, 2000.
- Mejía, Renato. Tesina sobre Libre Comercio y empleo en el Perú. Presentada para obtener el Máster Europeo en Trabajo y Política Social. Septiembre de 2009.
- Milberg, William. “Cambio del comercio ligado a los sistemas mundiales de producción. ¿Qué política seguir?”, en Revista Internacional del Trabajo, Ginebra, Nos. 1–2, 2004/1–2, volumen 123.
- Mujica, Javier. “Cuando el Comercio avanza y el Trabajo Decente retrocede”. Lima, Red Peruana por una Globalización con Equidad – RedGe.; 2009.
- OIT. “La dimensión laboral en los acuerdos de integración regional y libre comercio en las Américas”. Lima, 2003.
- Toyama, Jorge y Valeria GALINDO. “TLC y Derecho del Trabajo” en “TLC Perú– Estados Unidos: contenido y aplicación. CANTUARIAS, Fernando y Pierino STUCCHI. Lima: UPC, 2008.
- Raso, Juan. “La dimensión social de la globalización: entre cláusulas sociales y declaraciones”, en Derecho Laboral, tomo XLIII, No. 198, abril–junio de 2000. Montevideo, 2000.
- Van Der Laat, Bernardo. “Cláusulas sociales códigos de conducta y normas de responsabilidad social del empresario”, en Globalización económica y relaciones laborales. Salamanca: Aquilafuente, 2003.

## Entrevistas

Para elaborar la presente consultoría hemos realizado entrevistas a representantes del gobierno, de los empleadores, de los trabajadores, Organizaciones No Gubernamentales y académicos con la finalidad de recoger sus percepciones acerca de lo que para ellos ha sido el impacto de la inclusión de cláusulas laborales en los acuerdos comerciales.

Con dicha finalidad, nos hemos reunido con representantes del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), del Consejo Nacional de Trabajo y de la Oficina de Relaciones Internacionales del MTPE.

Por otro lado, para obtener la percepción de los empleadores, nos hemos entrevistado con funcionarios de la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP) y con representantes de la Cámara de Comercio Americana del Perú (AMCHAM) y tres empresarios del sector textil y agroindustrial dedicados a la exportación.

Por último, para obtener la posición de los trabajadores, hemos tenido entrevistas con representantes de los Sindicatos y Organizaciones no gubernamentales que brindan apoyo técnico a algunos Sindicatos.

En dichas entrevistas hemos recogido la percepción de estos actores sociales, hemos recibido información interesante y útil para el desarrollo de la investigación y para la fundamentación de las conclusiones a las que hemos arribado y hemos recibido mayores alcances acerca de cuál es aún la tarea pendiente en esta materia.





## V. Aproximaciones al sistema nacional de capacitación y formación profesional en El Salvador

**Ernesto Abdala**

### Advertencia

El uso de un lenguaje que no discrimine ni marque diferencias entre hombres y mujeres es una de las preocupaciones de nuestra Organización. Sin embargo, no hay acuerdo entre los lingüistas sobre la manera de hacerlo en nuestro idioma. En tal sentido y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en español o/a para marcar la existencia de ambos sexos, hemos optado por emplear el masculino genérico clásico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a hombres y mujeres.

### Introducción

El Salvador se encuentra hoy ante una perspectiva que al mismo tiempo que presenta desafíos inéditos exige enfrentar riesgos muy altos. Es un momento histórico que *“ofrece excelentes oportunidades para encauzar el país en una ruta que nos conduzca, en un lapso relativamente corto, hacia un proceso de desarrollo integral, inclusivo, equitativo y sostenible, y a la construcción de un sistema político profundamente democrático y moderno”*<sup>158</sup>.

El presente documento tiene por objetivo contar con un marco de referencia diagnóstico y propositivo sobre la formación profesional en El Salvador en un contexto de diálogo social.

En el capítulo 1 se establece un breve diagnóstico sobre la situación del empleo, la formación y la educación en el país. En la capítulo 2 se analizan los lineamientos estratégicos de gobierno que definen el contexto sobre el que se definen las políticas de empleo y formación laboral. En el capítulo

---

<sup>158</sup> Gobierno de El Salvador: Plan Quinquenal de Desarrollo. 2010-2014. Noviembre de 2010. Pág. 20

3 se presenta el marco institucional en el que se insertan las mismas, y en el cuarto se describen los programas y políticas de capacitación laboral y educación formal e informal y sus vínculos. En el capítulo 5 se realiza un análisis más detallado de la normativa, institucionalidad y prioridades de la política de formación profesional hasta el momento. El documento se cierra con recomendaciones y posibles líneas de acción.

El documento no pretende ser un estudio exhaustivo, simplemente identificar aspectos críticos que sirvan de base para un diálogo social sobre la formación profesional en el país.

Las recomendaciones están centradas en el objetivo de mejorar el funcionamiento del Sistema de Formación Profesional y que el mismo tenga mayor eficiencia y pertinencia, como consecuencia de lo anterior, aporte sustantivamente a la construcción de una política de empleo, por lo tanto contribuya a una mayor igualdad y cohesión social.

## **A. Diagnóstico mercado de trabajo. Datos de población objetivo: Aproximaciones a la función de la formación laboral**

De acuerdo a los datos de la última encuesta de hogares<sup>159</sup>, la población total del país es de 6,151,000 habitantes. Casi dos terceras partes de la misma, se concentran en zonas urbanas (63,2%). Existe, como sucede en el resto de América Latina, desde hace algunas décadas, un fenómeno continuo de migración interna, que desplaza la población de las áreas rurales a las urbanas, fenómeno que produce un crecimiento de la proporción de la población urbana y sobre todo del área metropolitana de San Salvador, lo que trae consigo desafíos de política interesantes (tres de cada diez salvadoreños vive en la capital).

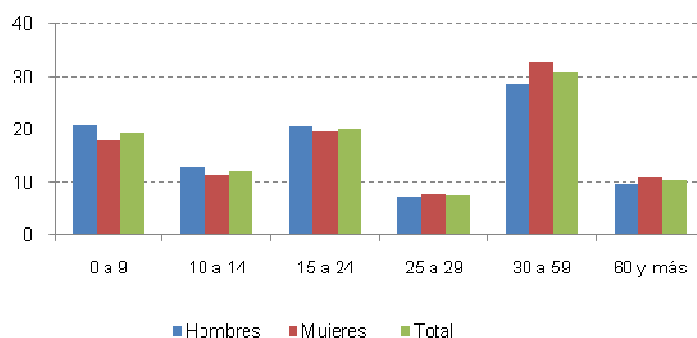
Por otra parte, la población de El Salvador es muy joven en términos comparativos. La Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) para 2009, reporta que el 59% de los salvadoreños tienen menos de 30 años y la población de 60 años y más representa el 10,3% (ver Gráfico V.1). Esta estructura genera por una parte, la oportunidad de facilitar la renovación generacional en los ámbitos productivos y de la sociedad en general, pero al mismo tiempo, plantea riesgos para las políticas públicas. Entre ellos, un reto fundamental es el de la empleabilidad, la generación de empleos, estimando el notable crecimiento que experimentará la Población Económicamente Activa (PEA) en las próximas décadas y la formación de los recursos humanos, esto es, la generación de capital social y educativo nacional.

Los datos proporcionados por la encuesta evidencian que no existen diferencias significativas por sexo, las mujeres representan el 52,7% de la población total del país y los hombres el 47,3%.

---

<sup>159</sup> EHPM 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples.

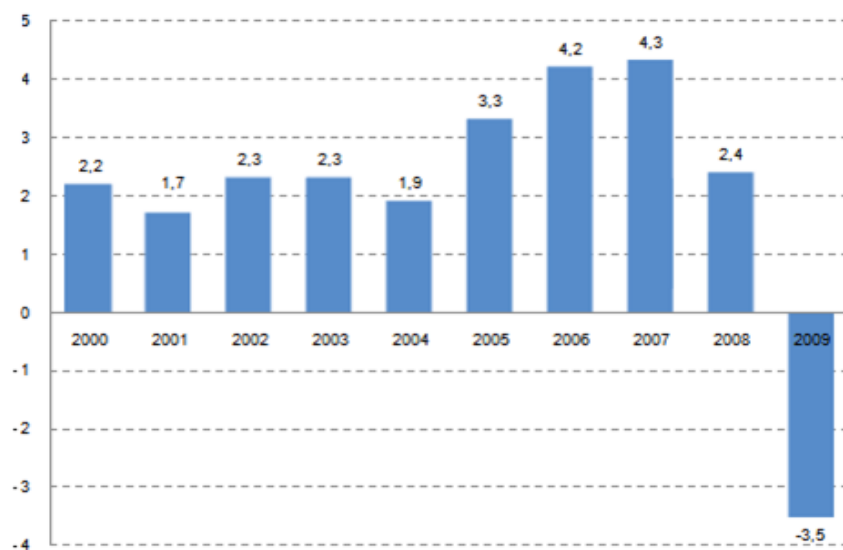
**GRÁFICO V.1**  
**ESTRUCTURA DE EDADES POR SEXO, 2009**



Fuente: EHPM 2009

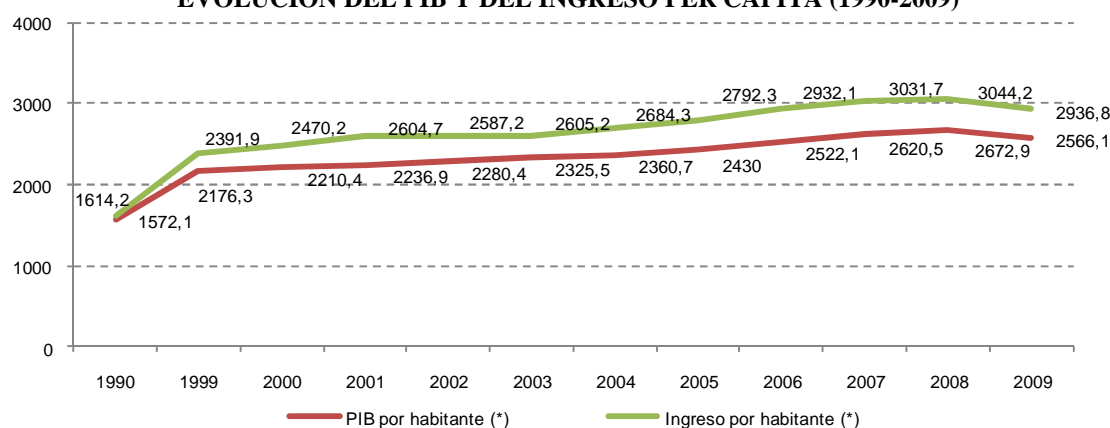
En términos económicos, en El Salvador en la última década, la evolución del Producto Interno Bruto (PIB) ha sido variable (ver Gráficos V.2 y V.3). Se pueden identificar dos ciclos claramente, el primero que va hasta el 2007 y que, más allá de leves variaciones, mostró una tendencia incremental muy leve y el segundo, descendente, a partir de la crisis global del año 2008, que hace que en el 2009 el crecimiento fuese negativo. *“La inviabilidad del presente modelo económico y social se evidencia en el hecho de que en las últimas dos décadas el crecimiento registrado ha sido bajo e inestable. El Salvador ha mostrado en los últimos quince años un comportamiento que está por debajo de las tasas de crecimiento de la economía mundial, así como de las correspondientes a los países en desarrollo, a las de los países latinoamericanos y a las de sus pares centroamericanos. Esto revela profundas debilidades estructurales más allá de las fluctuaciones propias de los ciclos económicos.”* (Plan quinquenal: 21).

**GRÁFICO V.2**  
**TASA DE CRECIMIENTO DEL PIB. 2000-2009**



Fuente: Panorama Laboral 2010. OIT

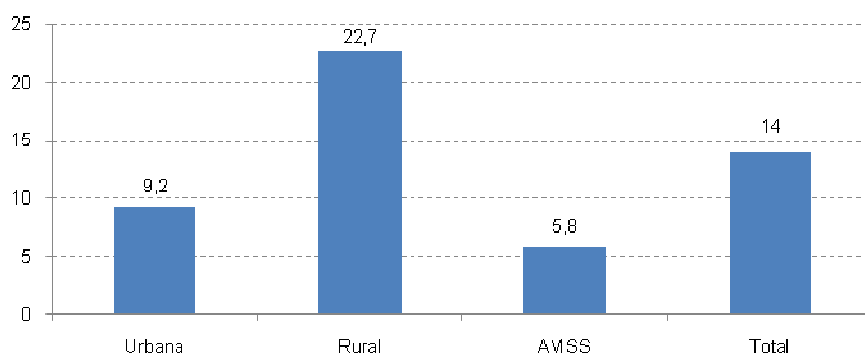
**GRÁFICO V.3**  
**EVOLUCIÓN DEL PIB Y DEL INGRESO PER CÁPITA (1990-2009)**



Fuente: Panorama Social de América Latina. CEPAL 2010.

En el país persiste un alto nivel de analfabetismo, según la EHPM 2009, alcanzaba al 14% de la población de 10 años y más (ver Gráfico V.4). Este flagelo afecta más a las mujeres que a los hombres y tiene mayor incidencia entre la población adulta, lo cual significa que cada vez hay mayores niveles de escolarización. El nivel educativo promedio de la población, es mayor entre la población joven (ver cuadro 1). En el año 2009, la cobertura, entre la población de 4 a 28 años fue de 60%, lo que indica que a pesar del aumento gradual que ha experimentado la cobertura educativa, existe aún una brecha relevante sobre la que avanzar.

**GRÁFICO V.4**  
**POBLACIÓN DE 10 AÑOS Y MÁS ANALFABETA POR GRANDES ÁREAS, 2009**



Fuente: EHPM 2009.

A nivel nacional, la tasa de asistencia escolar de los hombres es de 34,7% y de las mujeres de 30,4%. El país urbano presenta tasas de asistencia superiores al país rural, en ambas áreas geográficas la asistencia de los hombres supera a la de las mujeres (35,5% y 33,3% para varones frente a 30 y 31% para las mujeres).

**CUADRO V.1**  
**NO ASISTENCIA ESCOLAR POR GRUPO DE EDADES Y SEXO.**  
**POBLACIÓN DE 4 A 28 AÑOS, 2009**  
*(En porcentajes)*

Sexo y grupo de edades	No asistencia escolar
Total	39,3
4 a 6	42,2
7 a 9	5,6
10 a 12	4,7
13 - 15	14,8
16 - 18	40,5
19 - 23	76,2
24 - 28	91,2
Hombres	39,5
4 a 6	43,2
7 a 9	6,1
10 a 12	5,1
13 - 15	14,7
16 - 18	39,1
19 - 23	77,3
24 - 28	91,1
Mujeres	39,1
4 a 6	41,2
7 a 9	5,1
10 a 12	4,2
13 - 15	14,9
16 - 18	42,0
19 - 23	75,2
24 - 28	91,2

Fuente: Elaboración propia en base a la EHPM 2009

Por grupos de edad, en el de 4 a 12 años, la asistencia es de 84,1%; de 13 a 18 años de 73,9% y el de 19 a 33, de 13%. En este último grupo de edad, se refleja la población escolar que se mantiene en el sistema educativo a nivel superior.

La escolaridad promedio<sup>160</sup> a nivel nacional para el 2009 es de 6 grados, a nivel de área se encuentran diferencias así: Para el Área Metropolitana de San Salvador (AMSS) la escolaridad promedio es de 8.2 grados; para el área urbana es de 7.2 grados; el área rural presenta el nivel más bajo de escolaridad, con 4.1 grados (ver cuadro 2).

<sup>160</sup> Dentro de las características educativas de un país, un indicador que es importante analizar es la escolaridad promedio, ya que nos permite conocer el nivel de educación de una población determinada; este indicador se define como el número de años aprobados por las personas de 6 años y más.

**CUADRO V.2**  
**POBLACIÓN DE 6 AÑOS Y MÁS POR AÑOS DE ESTUDIO APROBADOS,**  
**SEGÚN SEXO Y GRUPO DE EDAD**  
*(En porcentajes)*

Sexo y grupos de edad	Total	Años de estudio aprobados					
		Ninguno	1 - 3	4 a 6	7 a 9	10 a 12	13 y más
Total	100	17,3	20,1	21,9	17,3	15,1	8,3
6 a 9	100	51,3	48,4	0,3	0,0	0,0	0,0
10 a 14	100	2,8	29,1	54,5	13,5	0,0	0,0
15 - 19	100	2,6	6,2	19,9	43,5	25,0	2,7
20 - 24	100	4,6	8,3	15,1	21,8	32,7	17,5
25 - 29	100	6,8	10,7	16,5	21,9	26,6	17,5
30 - 39	100	10,6	14,8	19,4	19,1	22,2	13,8
40 - 49	100	17,2	18,3	20,7	15,9	15,2	12,6
50 - 59	100	25,4	22,3	22,0	10,0	10,7	9,6
60 y más	100	43,1	25,0	17,7	5,1	5,2	3,9
Hombres	100	16,0	20,2	22,1	18,6	15,1	8,0
6 a 9	100	52,2	47,6	0,2	0,0	0,0	0,0
10 a 14	100	3,5	31,0	52,9	12,7	0,0	0,0
15 - 19	100	3,1	6,7	21,6	44,1	22,3	2,2
20 - 24	100	4,9	8,3	15,1	23,2	32,8	15,7
25 - 29	100	6,5	10,4	14,7	25,0	27,8	15,5
30 - 39	100	9,7	13,4	18,9	21,2	23,0	13,8
40 - 49	100	13,9	16,6	20,8	19,6	16,5	12,6
50 - 59	100	21,7	21,4	22,2	11,0	11,5	12,2
60 y más	100	36,5	25,4	20,5	5,4	6,3	5,8
Mujeres	100	18,4	20,0	21,6	16,2	15,2	8,5
6 a 9	100	50,3	49,4	0,3	0,0	0,0	0,0
10 a 14	100	2,1	27,3	56,2	14,4	0,0	0,0
15 - 19	100	2,2	5,7	18,3	43,0	27,7	3,2
20 - 24	100	4,4	8,2	15,1	20,6	32,6	19,0
25 - 29	100	7,0	10,9	18,0	19,3	25,6	19,2
30 - 39	100	11,3	16,0	19,9	17,4	21,6	13,8
40 - 49	100	19,8	19,6	20,7	13,0	14,3	12,6
50 - 59	100	28,3	23,1	21,9	9,1	10,0	7,6
60 y más	100	48,3	24,6	15,5	4,8	4,4	2,4

Fuente: Elaboración propia en base a la EHPM 2009.

Por último, entre los indicadores educativos importa considerar el nivel de deserción del sistema educativo formal de los jóvenes entre 15 y 19 años. Según los datos de CEPAL, la desvinculación alcanza aproximadamente a 1 de cada 2 jóvenes en ese rango de edades. La situación empeora en las zonas rurales, donde alcanza valores que sobrepasan el 60%.

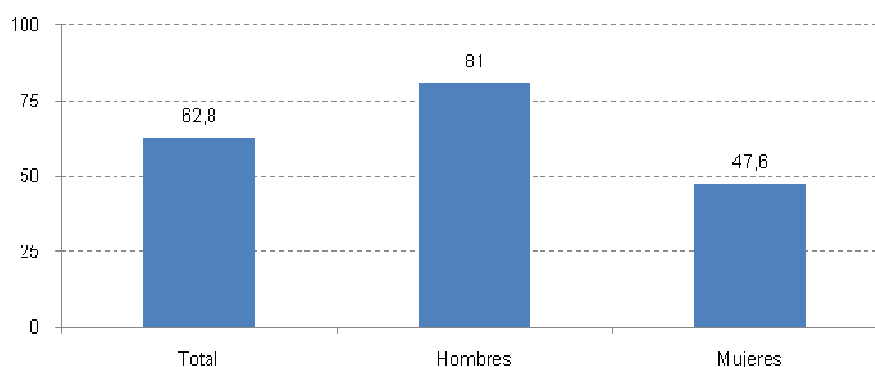
Como ya se adelantó al analizar la estructura de edad de la población, el crecimiento demográfico presiona al mercado laboral a la generación de puestos de trabajo para poder incorporar el consecuente crecimiento de la población económicamente activa. “Al asumir una tasa de

crecimiento demográfico de 0,8% por año, en un país con una población aproximada de 6 millones de personas, se esperaría que el mercado laboral generara no menos de 48 mil nuevos puestos de trabajo por año para absorber los nuevos contingentes de personas que se incorporan a la población económicamente activa. La incapacidad de la economía para asimilar las cohortes que se integran año con año a la población en edad de trabajar es relevante, sobre todo si se considera que El Salvador es un país fundamentalmente joven, no obstante el descenso de la tasa de crecimiento demográfico” (Plan Quinquenal: 22)

La tasa global de participación, es un indicador que cuantifica el tamaño relativo de la fuerza de trabajo<sup>161</sup>. Para el año 2009, este indicador es de 63%, es decir, existen 63 personas ocupadas u ofertando su fuerza de trabajo al mercado laboral por cada 100 personas en edad de trabajar.

A nivel nacional, la tasa específica de participación de los hombres es de 81% y de las mujeres es de 47,6% (ver Gráfico V.5). La diferencia en estas tasas por área rural y urbana es más contundente entre las mujeres que entre los hombres. Las mujeres en el medio rural sufren una doble discriminación, de forma diferente y más intensa que sus pares hombres. La tasa de participación femenina baja de 53,6% a 35,3%, en cambio la de los hombres aumenta de 77,7% a 87%.

**GRÁFICO V.5**  
**TASA GLOBAL Y ESPECÍFICA DE PARTICIPACIÓN, 2009**



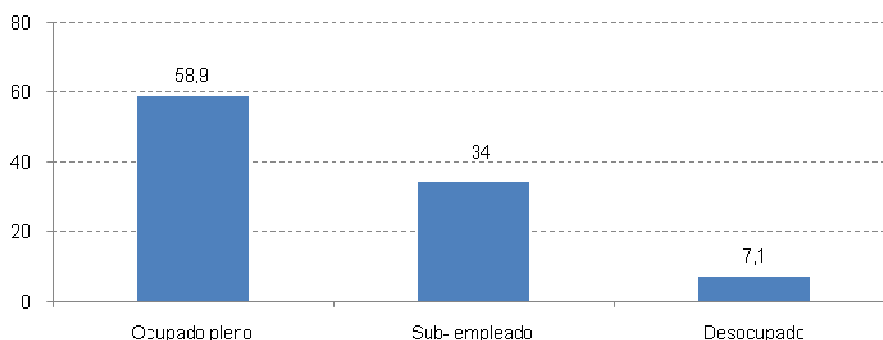
Fuente: EHPM 2009

Del total de la PEA, el 92,7% se encuentran ocupados, equivalente a 2.364.579; mientras que 187.088 personas se encuentran desocupadas, lo que indica una tasa de desempleo de 7.3%. Sin embargo a pesar, de la baja desocupación, la tercera parte de la PEA está subempleada (ver Gráfico V.6). Esta situación se profundiza en las zonas rurales, donde la mitad de la PEA, se encuentra desempleada o subempleada.

<sup>161</sup> Se define como la relación porcentual entre el número de personas que componen la fuerza de trabajo o PEA y el número de personas que integran la PET.



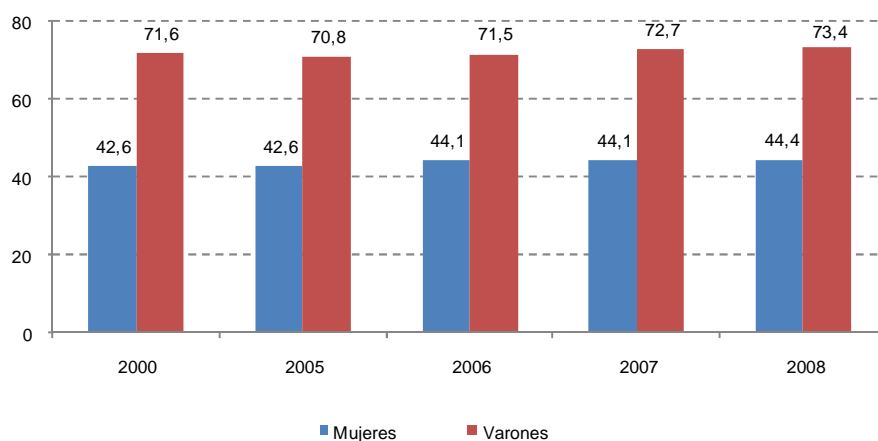
**GRÁFICO V.6**  
**PEA POR CONDICIÓN DE OCUPACIÓN, 2009**



Fuente: EHPM 2009.

La tasa de ocupación, en el período del año 2000 hasta el año 2008 tiene una tendencia creciente, tanto para varones como para mujeres (ver Gráfico V.7). La de las mujeres en el período se ubica entre 40 y 45%, mientras que la de los varones, que es, como en el resto de la región, superior, se ubica cercana al 75%. A su vez, el empleo femenino se ha caracterizado por tener niveles de vulnerabilidad mayores a los de los varones, una proporción importante de ellas trabaja como cuenta propia o en trabajos auxiliares según el panorama laboral de la OIT.

**GRÁFICO V.7**  
**TASA DE OCUPACIÓN URBANA POR SEXO. 2000-2008**

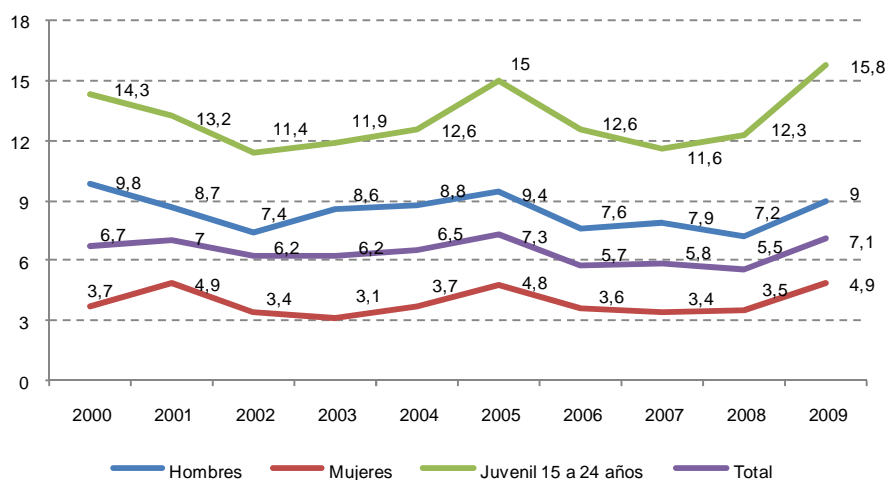


Fuente: Panorama Laboral 2010, OIT.

Como lo muestra el Gráfico V.8, el desempleo en El Salvador, no solo es bajo en comparación con otros países de América Latina, sino que experimenta una tendencia decreciente, llegando a un 5,5% en el año 2008, luego de la crisis volvió a incrementarse pero sin alcanzar los dos dígitos de 1990. El desempleo es significativamente mayor en los hombres, con una tasa de 9%, mientras que entre las mujeres es de 4,9%. Esta diferencia se ha mantenido relativamente estable en la

última década. Al caracterizarlo por grupos de edad, la brecha es aún mayor en detrimento de los jóvenes. Para el año 2009, el grupo de edad de 16 a 29 años registró una tasa de desempleo de 11,4%; en cambio, para el grupo de 30 a 44 años de edad, se obtuvo una tasa de 5,4%. Pareciera que los efectos de la última crisis económica se han sentido más entre la población joven, entre 15 y 24 años ya que en el 2009 alcanzó un pico histórico alto de 15,8% de desocupación.

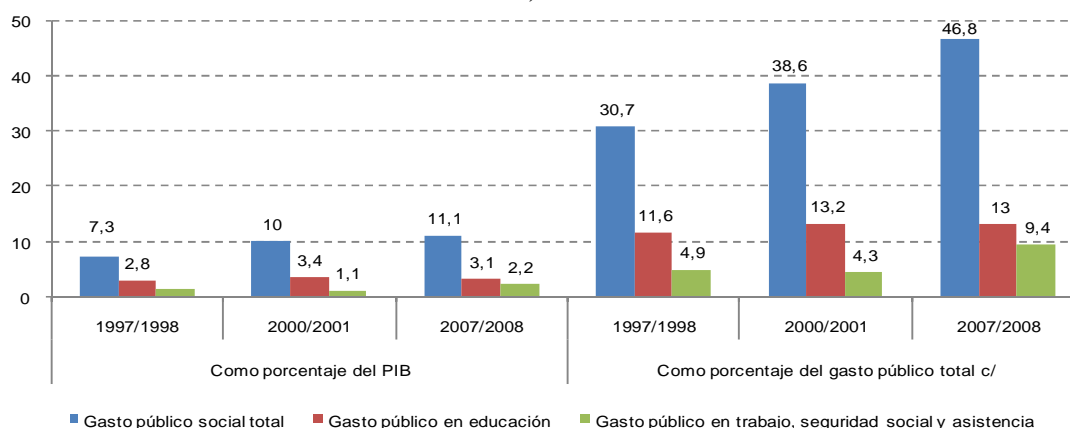
**GRÁFICO V.8**  
**EVOLUCIÓN DEL DESEMPLEO URBANO POR SEXO Y EN JÓVENES. 2000-2009**



Fuente: Panorama Laboral OIT 2010.

Otro de los problemas que enfrenta el país es el relacionado con el trabajo infantil, según resultados obtenidos para el año 2009, indican que existen 188,884 de niños, niñas y adolescentes entre 5 y 17 años, que se encuentran desarrollando alguna actividad que aporte ingresos al hogar.

**GRÁFICO V.9**  
**EVOLUCIÓN DEL GPS TOTAL, EN EDUCACIÓN Y EN TRABAJO**



Fuente: Panorama Social de América Latina, CEPAL 2010.

El Salvador tiene una deuda social importante en términos de inclusión y de igualdad. Precisa para ello aumentar el gasto social. Los niveles de inversión social están por debajo del promedio de América Latina, más allá del aumento experimentado en los últimos años. Además, la inversión social debe ser sostenida en el tiempo para poder apreciar sus resultados, de otra forma, las mejoras que una fase expansiva del ciclo genera no es posible de ser sustentada en el mediano y largo plazo. “....*El Salvador tiene uno de los valores más bajos de gasto público social por habitante.....En consecuencia, los importantes logros obtenidos con respecto a la reducción de la pobreza en las últimas décadas (en buena medida debido al efecto redistributivo que las migraciones provocan a través de las remesas familiares) han comenzado a revertirse, y esto representa uno de los mayores retos que enfrenta en la actualidad el país.*” (Plan Quinquenal: 26).

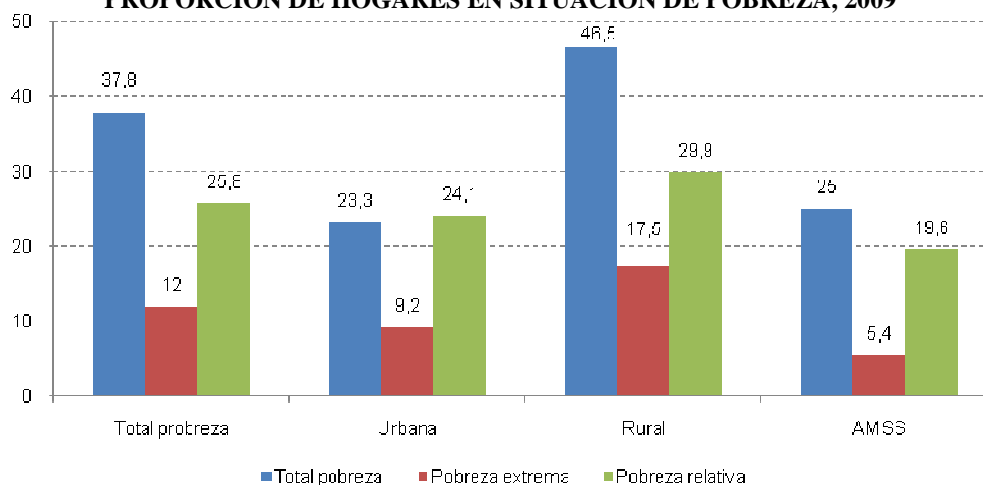
**CUADRO V.3**  
**EVOLUCIÓN DE LA POBREZA E INDIGENCIA**  
(En Porcentajes 1995-2009)

Años	Población bajo la línea de pobreza	Población bajo la línea de indigencia
1995	54,2	21,7
1997	55,5	23,3
1999	49,8	21,9
2001	48,9	22,1
2004	47,5	19
2009	47,9	17,3

Fuente: Panorama Social de América Latina, CEPAL 2010.

A nivel nacional un 37,8% de los hogares son pobres; de estos el 12% se encuentra en pobreza extrema; mientras que el 25,8% están en pobreza relativa (ver Gráfico V.10). En el área urbana el 23,3% de los hogares viven en pobreza; el 9,2% están en pobreza extrema y el 24,1% en pobreza relativa. En el área rural un 46,5% de hogares se encuentran en pobreza, de los cuales el 17,5% están en pobreza extrema y el 29% en pobreza relativa.

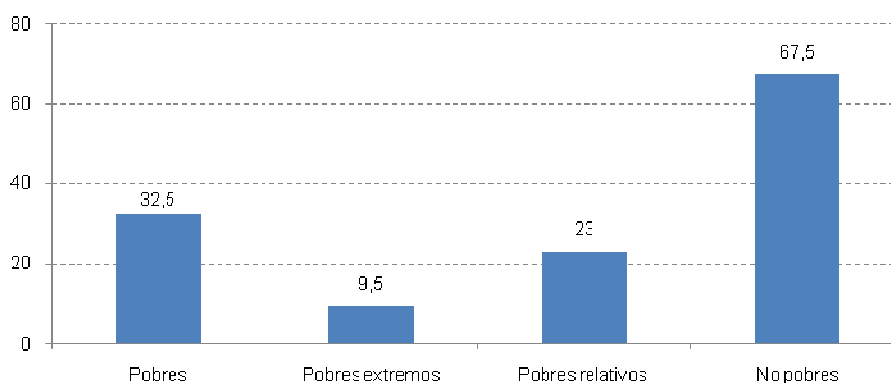
**GRÁFICO V.10**  
**PROPORCIÓN DE HOGARES EN SITUACIÓN DE POBREZA, 2009**



Fuente: EHPM 2009.

De la población ocupada el 32,5% se encuentra en situación de pobreza (ver Gráfico V.11), de ellos, 3 de cada 10 son pobres extremos. Constituyen, idealmente, la población objetivo prioritaria, entre los ocupados, de una política de formación con perspectiva de equidad social. Hacia ellos debería estar dirigida porque según puede verse también del análisis de los datos son aquellos en situación de subempleo o en empleos precarios o de baja calidad (ver Gráfico V.12).

**GRÁFICO V.11**  
**OCUPADOS POR CONDICIÓN DE POBREZA, 2009**



Fuente EHPM 2009.

**RECUADRO V.1**  
**LA VISIÓN DEL INFORME DE DESARROLLO HUMANO DEL SALVADOR 2007 Y 2008**

El Informe de Desarrollo Humano de El Salvador correspondiente a los años 2007 y 2008 tuvo como eje temático la problemática del empleo. En el mismo se sostenía que “El escenario del trabajo en El Salvador está experimentando muchas transformaciones como resultado de los cambios sociales y económicos, nacionales y mundiales de las últimas décadas. Cambios que han convertido a la sociedad salvadoreña en una sociedad predominantemente urbana, con un dinamismo económico sin precedentes en el sector servicios, con las migraciones y las remesas adquiriendo importancia económica y social. Para algunos, estos cambios traen oportunidades. Para otros, son fuente de inquietud.

Este Informe pone especial énfasis en la importancia de crear oportunidades de empleo para los jóvenes, subrayando que empleo, educación y capacitación, como mecanismos básicos de inclusión social, son las mejores políticas para reducir la delincuencia juvenil.

El Informe sugiere la suscripción de un Pacto Nacional en torno al empleo. Para ello, delinea una serie de elementos esenciales para propiciar un primer acercamiento a un diálogo más amplio y productivo entre los diferentes actores llamados a impulsarlo.

La laboriosidad y el emprendedurismo están muy arraigados en la identidad salvadoreña. Según diversas encuestas, la mayoría de la población considera que “ser salvadoreño” significa ser muy trabajador.

El subempleo, y no el desempleo, es el principal problema del mercado laboral salvadoreño. El desempleo es un “lujo” que, en el país, pocos pueden darse. El Salvador registra bajas tasas de desempleo abierto en comparación con naciones de desarrollo humano alto (capítulo 2).

La mayoría de la gente que busca y necesita un empleo no puede mantenerse mucho tiempo sin trabajar. En un mercado de trabajo que no ofrece suficientes empleos decentes, las soluciones para alguien sin trabajo son irse a buscar empleo a otro país (emigrar) o subemplearse.

(continúa)

## Recuadro V.1 (conclusión)

El subempleo es una estrategia generalizada en el país para obtener ingresos. “En el 2006, el 43% de la fuerza laboral salvadoreña se encontraba subempleada, mientras que el 7% estaba desempleada.

Si se suman ambos porcentajes, se tiene que la mitad de la población se encontraba en situación de “subutilización laboral”.

Una medida más adecuada de la correlación entre la generación de empleo y el desarrollo humano tendría que tomar en cuenta las tasas de subempleo, esto es, incorporar el grado de subutilización laboral. Tal como se ha señalado más arriba, registrar bajas tasas de desempleo abierto no garantiza que no exista una situación de precariedad laboral generalizada, encubierta bajo la forma de subempleo, como es el caso de El Salvador.

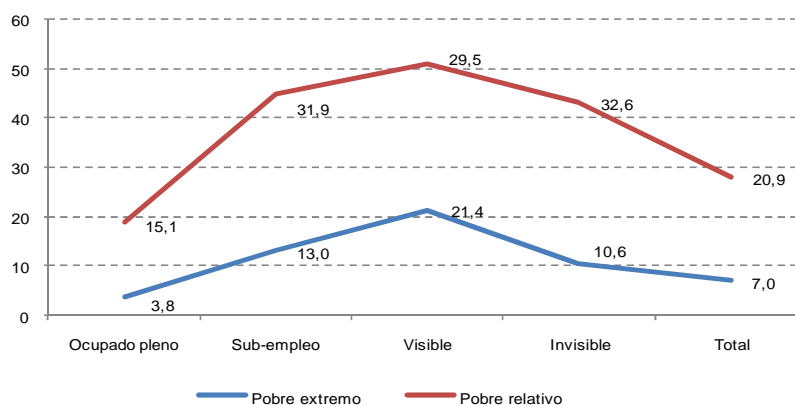
Si se realiza el ejercicio de dividir virtualmente a El Salvador en cuatro grupos según el tipo de inserción laboral de la población trabajadora y estimar el índice de desarrollo humano para cada uno de ellos, se tendrá como resultado la existencia de cuatro “países”, cada uno con diferente nivel de desarrollo humano. El “país” de los trabajadores con empleo decente (IDH=0,855) está al nivel de los países con desarrollo humano alto y en una situación mucho mejor que el promedio nacional (0,742), que el de los plenamente ocupados sin remuneración justa o protección social (0,733) y que el de los subempleados (0,678) y el de los desempleados (0,664).

Al colocar esos cuatro “países” dentro de la clasificación mundial de 177 países del Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008 (PNUD, 2007), El Salvador de quienes tienen trabajo decente se encontraría en la posición 45, similar a la ubicación de Latvia o Uruguay. El “país” de los ocupados plenos sin remuneración justa o protección social ocuparía la posición 105, similar a la de Vietnam. Entretanto, el “país” de los subempleados se encontraría en la posición 119, similar a la que ocupa Gabón. Y, finalmente, el “país” de los desempleados se encontraría en la posición 124, similar a la de Botswana.

Fuente: Informe de Desarrollo Humano de El Salvador. 2007-2008: El empleo en uno de los pueblos más trabajadores del mundo. PNUD.

Mientras que el promedio de pobreza, entre el total de los ocupados se ubica en 28%, entre los ocupados plenos desciende a 15% y entre los subempleados visibles casi se duplica, 51%.

**GRÁFICO V.12**  
**CONDICIÓN DE POBREZA DE LOS OCUPADOS POR CONDICIÓN DE EMPLEO, 2009**  
(En porcentajes)



Fuente: EHMP 2009.

Según informes publicados<sup>162</sup> desde hace más de 3 años, El Salvador se ha caracterizado ya no solo por ser un país que “emite” mano de obra sino también que se ha transformado en un receptor de la misma. Efectivamente, existen sectores donde hay escasez de mano de obra nacional, y por eso trabaja con mano de obra extranjera, por ejemplo para las zafras del Café y del azúcar, empleos temporales y por ende precarios. Esta mano de obra proviene principalmente de países como Nicaragua y Honduras.

A continuación puede observarse el cuadro 4 donde se presenta a la PEA de acuerdo a su situación laboral y a la rama de actividad. Casi 3 de cada 10 desocupados provienen de la producción de bienes primarios, en segundo lugar se ocupa el comercio y afines con un 15% y en tercer lugar el sector de la construcción (14,7%). En cuarto lugar puede observarse un dato interesante que es que aproximadamente un 13% de los desocupados son personas que buscan trabajo por primera vez. Por los datos obtenidos no es posible determinar los intereses o cualificaciones de estos desempleados “que buscan por primera vez”. En términos de políticas de capacitación y empleo sería vital profundizar en el análisis de sus características ya que constituyen parte de la población objetivo de las instituciones de formación.

**CUADRO V.4**  
**PEA POR CONDICIÓN DE ACTIVIDAD SEGÚN RAMA DE ACTIVIDAD**  
(En Porcentajes)

Rama de actividad	Total	Ocupados	Desocupados
Total	100	100	100
Agricultura, ganad, caza silvestre	20,5	20,0	27,5
Pesca	0,9	0,9	0,1
Explotación minas	0,0	0,1	0,0
Industria manufacturera	14,9	15,2	11,2
Suministro gas, agua y electricidad	0,3	0,3	0,1
Construcción	5,8	5,1	14,7
Comercio, hotel, restaurant	28,2	29,2	15,2
Transporte, almacenamiento, comunicaciones	4,2	4,3	3,3
Intermediación financiera, inmobiliaria	5,0	5,0	5,4
Administración pública y defensa	4,1	4,2	2,4
Enseñanza	3,2	3,3	2,0
Servicios comunales, sociales	7,3	7,7	2,8
Hogares con servicio doméstico	4,6	4,8	2,7
Otros	0,0	0,1	0,0
Nunca ha trabajado	0,9	0,0	12,6

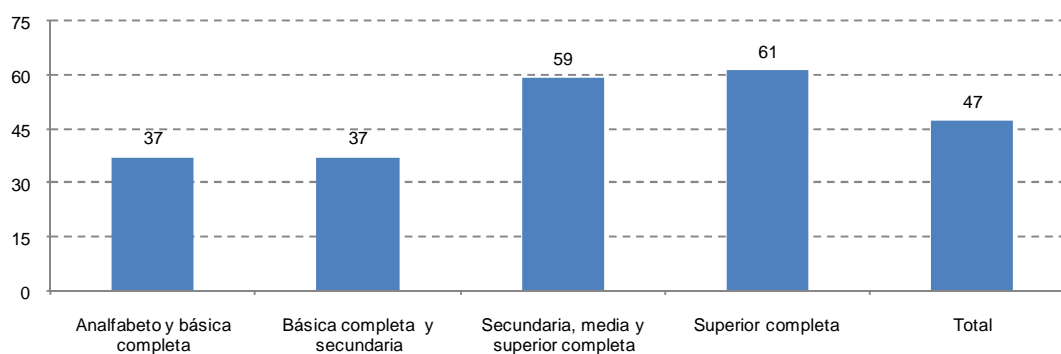
Fuente: EHPM 2009

Entre los trabajadores salvadoreños existen niveles altos de insatisfacción con el trabajo. El nivel de satisfacción correlaciona en forma positiva con el nivel educativo. Esto es, a menor nivel educativo menor nivel de satisfacción. Esta percepción responde sin duda al tipo de trabajo y niveles de estabilidad a los que es posible acceder de acuerdo al nivel educativo. Por otra parte, es interesante observar que este indicador que se mide a partir del Latinobarómetro, en toda la región tiene como

<sup>162</sup> Boletín de RENACEMPLEO ANUAL, Unidad de Análisis e Investigación del Mercado de Trabajo. 2009. MTPS. El Salvador

promedio 58%. Por lo tanto cabe señalar que El Salvador tiene un largo camino por recorrer en la generación de trabajo decente de forma tal de incidir en los niveles de satisfacción de su población.

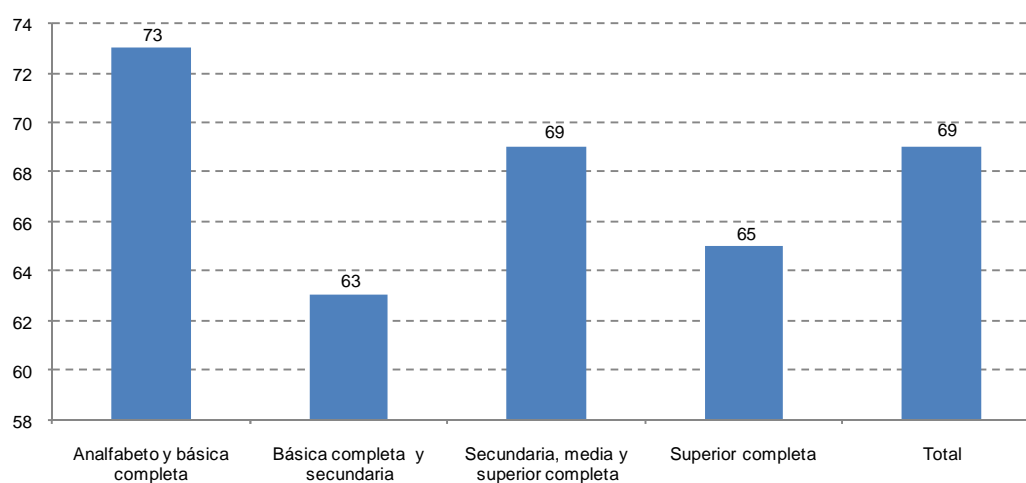
**GRÁFICO V.13**  
**SATISFACCIÓN CON EL TRABAJO SEGÚN NIVEL EDUCATIVO, 2007**



Fuente: Informe IDH 2010. El Salvador PNUD

Por otra parte, puede apreciarse también el alto nivel de inseguridad e inestabilidad que sienten los salvadoreños ante la eventualidad de perder su trabajo. Estos altos niveles se presentan más allá del nivel educativo, como se aprecia en el Gráfico V.14, en promedio 7 de cada 10 salvadoreños manifiestan temor por esta posible eventualidad presentarse en el correr de los próximos 12 meses.

**GRÁFICO V.14**  
**PREOCUPACIÓN ANTE LA PROBABILIDAD DE QUEDAR SIN TRABAJO SEGÚN NIVEL EDUCATIVO, 2009**  
(En porcentajes)



Fuente: Informe IDH 2010. El Salvador PNUD

## B. Programas y políticas actuales generales donde se encuadra la capacitación para el empleo

La capacitación laboral es un componente fundamental de toda política de empleo e inclusión social. Si bien no genera empleo aumenta la empleabilidad y por lo tanto refuerza la igualdad de oportunidades al romper la segmentación de los mercados y posibilitar el tránsito hacia mejores empleos a grupos de población vulnerables.

Si se tomará el enfoque tradicional de la formación profesional sus objetivos podrían ser enmarcados en los siguientes:

- Fomentar el desarrollo económico y social del país mediante el mejoramiento de los conocimientos, habilidades, aptitudes, conductas y actitudes de la fuerza de trabajo, mediante el apoyo al sector productivo con programas de capacitación continua y desarrollando acciones para la población desempleada.
- Satisfacer las necesidades de recursos humanos calificados y certificados.
- Propiciar el mejoramiento de las condiciones de vida del trabajador y de su grupo familiar.

En El Salvador en la actual administración existen definiciones estratégicas que enmarcan este importante rol que *debe* desempeñar la capacitación laboral. Entre los principales documentos se encuentran:

- Programa de gobierno 2009-2014. FMLN, El Salvador 2009.
- Plan Global Anti Crisis. El Salvador 2010.
- Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014. Gobierno de El Salvador, 2010.
- Plan Estratégico quinquenal 2009 – 2014. Ministerio de Trabajo y Previsión Social, El Salvador 2010.

Por otra parte, el país posee el Instituto Nacional Salvadoreño de Formación Profesional (INSAFORP), que por Ley del año 1993 lidera la formación profesional. Hasta hace unos años, el Instituto venía dedicando a los trabajadores empleados (formación continua) el 80% de sus recursos y el 20% a la atención a desempleados, subempleados y grupos vulnerables, aspecto que pretende modificarse al considerar la nueva coyuntura sociopolítica del país.

El Programa de Gobierno 2009-2014, en materia económica, se propuso, aumentar y acelerar la tasa de crecimiento económico, aumentar la inversión y el ahorro, mejorar la distribución del ingreso y todo ello teniendo como eje articulador, la generación de más y mejores empleos.

Específicamente se ha planteado entre sus prioridades trabajar por el empleo decente. El desempleo, la deficiente calidad del empleo y subempleo, como la principal causa de la pobreza y la exclusión, fueron consideradas el principal problema heredado, y por ello también el principal a solucionar.

De esta forma, los dos primeros objetivos de la reforma social son la reducción de la pobreza, a través de la generación de empleo de calidad; y, elevar los niveles educativos de la población, tanto en cobertura como en la calidad de la misma, focalizando en niños y jóvenes.

Por otra parte, dentro de la reforma económica propuesta, se destaca la promoción a la iniciativa privada, la cual incluye, la promoción de la capacitación laboral como parte de la misma, conjuntamente con la de la competitividad, la productividad y la innovación.

La política de empleo planteada por el FMLN, detalla tres lineamientos estratégicos: la generación de más y mejores empleos; promover un salario mínimo más justo, y el fortalecimiento de los derechos laborales. Dentro del primero, se explicita el propósito de atender la formación para el



empleo especialmente para jóvenes. Se prevé también el diseño de un programa para asegurar el primer empleo de jóvenes; incentivos a la inversión productiva con mano de obra intensiva y que contribuya a la inserción de jóvenes, mujeres y discapacitados; estimular la inversión extranjera que permita generar empleos decentes; agilizar trámites para la creación formal de empresas; estimular la descentralización productiva del sector privado; promover al sector servicios que funciona de apoyo a la producción; fomentar la formalización de trabajadores fundamentalmente del sector agrícola e industrial.

Dentro de la política educativa, el Programa de Gobierno, plantea adecuar el sistema nacional de educación, con el propósito, entre otros, de preparar a la población para protagonizar y acelerar el desarrollo económico sostenible. Para ello, también se destaca entre los lineamientos estratégicos el incremento del gasto público en educación como la acción más importante de la política fiscal. Dentro de los destinos destacados de la inversión en educación se encuentran la universalización de todos sus niveles, y también la creación y fortalecimiento de los institutos de formación profesional, para formar a los jóvenes para su inserción en el mundo del trabajo. En este sentido, se previó un programa de pasantías para los estudiantes de bachilleratos, que contribuyan a dicha inserción.

Se planea fortalecer la educación superior, mejorar gradualmente su asignación presupuestal y mantener el carácter público de la Universidad de El Salvador, y diseñar una política de descentralización, asociada a la creación de polos de desarrollo locales.

También en el área de Ciencia, Tecnología e Innovación, se planteó el objetivo de aumentar el nivel científico y tecnológico de la sociedad. Dentro de los lineamientos estratégicos en este sentido, se proyectó la creación de alianzas entre las empresas y los centros de educación, para realizar investigación estratégica que, debidamente enmarcada en la agenda nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, redunde en la generación de empleo en sectores competitivos. El Programa prioriza los sectores: agropecuario, industria, servicios básicos, y medio ambiente.

Transversalmente, se presentan a los jóvenes como actores destacados de las políticas de cambio, y en el conjunto de lineamientos se destacan las políticas de empleo juvenil. Por una parte, con políticas específicas para promover el primer empleo de jóvenes, que aseguren la integración al mundo laboral. Por otra, promoviendo la formación de los mismos, a través de la permanencia en los centros de estudio.

El lineamiento que enfoca explícitamente sobre la capacitación laboral es el dedicado al tipo de apoyo al sector privado, donde se incorporan estrategias para estimular el emprendedurismo y también fomentar la generación de empleo. En este ámbito se diferencian estrategias, por un lado, para la micro, pequeña y mediana empresa, y por otro, para la gran empresa. En ambas, se prioriza la necesidad de desarrollar la capacitación laboral y empresarial. El sector integrado por las MIPYMES, se considera como un importante generador de oportunidades de empleo, y en el conjunto de lineamientos orientados a él, se propone aumentar la cobertura del INSAFORP en el sector y también la necesidad de que el mismo mejore la respuesta a la demanda específica del sector. Adicionalmente se plantea mejorar la coordinación público-privado de capacitación laboral<sup>163</sup>.

Para el caso de las grandes empresas, el lineamiento se ocupa de proponer alternativas para el desarrollo tecnológico, la innovación y capacitación de los recursos humanos. El Programa prioriza la creación de política y sistema nacional de innovación, desarrollo científico y tecnológico que contribuya a mejorar la competitividad de las empresas. En este contexto, se propone aumentar la cobertura y mejorar la calidad de la educación secundaria y técnica, aumentar la inversión pública e incentivar la privada en innovación, calidad, desarrollo científico y tecnológico, fortalecer el INSAFORP, para asegurar la efectividad, calidad y relevancia.

---

<sup>163</sup> El resto de los lineamientos referidos a MIPYMES implican principalmente: estimular la asociatividad, promover el acceso al crédito, facilitar el acceso a licitaciones públicas, mejorar la competitividad a través de la innovación tecnológica, mejorar la capacidad exportadora, reingeniería institucional para fortalecer el liderazgo de la Comisión Nacional para la Micro y Pequeña Empresa.

En la propuesta para el sector industrial, se vuelve a hacer hincapié en la necesidad de fortalecer la formación de recursos humanos en temas específicos para la industria y la construcción, también con énfasis en la necesidad de mejora de los servicios del INSAFORP y la adecuación de su oferta a la demanda de este sector.

El Programa de Gobierno, en su política fiscal prevé el incremento del gasto público responsable y transparente y explicita a la capacitación laboral como uno de las dimensiones del mismo.

El siguiente documento estratégico de relevancia, es el Plan Global Anti Crisis, realizado una vez asumido el gobierno, como consecuencia de la crisis socioeconómica en que se encontraba el país. Se pone en vigencia inmediatamente de asumir el gobierno y tiene una duración de dieciocho meses. Posee cuatro componentes como se detallan en el cuadro 5.

**CUADRO V.5**  
**COMPONENTES ESTRATÉGICOS DEL PLAN GLOBAL ANTI CRISIS**

Componentes
Apoyo a la producción y generación de ingresos y empleo.
Acciones del componente:
Creación de banca estatal para el fomento productivo,
Creación del sistema de garantías estatales para acceso al crédito productivo,
Importación y distribución de fertilizantes y paquetes agrícolas a pequeños y medianos productores,
Programa de apoyo temporal al ingreso,
Ampliación y mejoramiento de servicios públicos y de infraestructura básica en los municipios de extrema pobreza severa y
Programa de construcción y mejoramiento de vivienda de interés social
Construcción del sistema de Protección Social Universal
Fortalecimiento y transparencia de las finanzas públicas
Formulación de políticas de Estado para el desarrollo

Fuente: Elaboración propia en base a fuentes oficiales.

Entre los principales avances de los componentes de las medidas anti crisis, detallados en el documento Plan Quinquenal de Desarrollo se encuentran:

- Se inicia el sistema de garantías estatales, con el fondo de garantías inmobiliarias;
- Se entregaron paquetes agrícolas a casi 400.000 pequeños productores
- Se inició el Plan Piloto del Programa de Apoyo Temporal al Ingreso
- Se iniciaron planes de mejoramiento de viviendas y asentamientos urbanos.

El Plan Quinquenal de Desarrollo, plantea la visión estratégica del gobierno al 2024 y las prioridades del mismo para el quinquenio 2010-2014. Luego de describir los principales indicadores socioeconómicos del país al 2010, se retoma la necesidad de construir un nuevo modelo de crecimiento y desarrollo económico con una mejor distribución de la riqueza y una democracia madura.

En este documento, entre los compromisos del gobierno para el mediano plazo, se incluye la capacitación laboral, como acción importante dentro del objetivo que se propone alcanzar "... una población sana, educada y productiva que tenga la capacidad y las oportunidades adecuadas para desarrollar plenamente sus potencialidades y para convertirse en la base principal para nuestro desarrollo"(Plan Quinquenal de Desarrollo).

Por otra parte, entre los objetivos para el quinquenio se enfatiza en la necesidad de revertir la tendencia creciente del desempleo y el subempleo y promover la creación de empleos decentes. La

meta para el final del período es generar por lo menos 250 mil nuevos empleos a través de proyectos de inversión pública.

La Estrategia Nacional para la Formación Ocupacional, es uno de los siete puntos prioritarios del área empleo y seguridad. Por otra parte, en el área de educación se prioriza, el eje de educación formal, no formal y técnica.

Por último, el Plan Estratégico quinquenal 2009 – 2014. Ministerio de Trabajo y Previsión Social, realizado en 2010, define tres políticas institucionales: Política de empleo y trabajo decente; Formación laboral; Fortalecimiento de la cultura sindical.

## **C. Entramado institucional. INSAFORP, MINISTERIO Y MEC**

En principio, para el planteamiento de este punto se tomó en cuenta a las instituciones involucradas en los lineamientos estratégicos del INSAFORP.

La educación técnica, la no formal y la formal están coordinadas por el MINED. En su órbita se encuentra el APREMAT (Programa de Apoyo a la Reforma de la Educación Media Técnica) que en uno de sus componentes procura innovar “el quehacer educativo de los institutos nacionales focales con la ejecución de acciones formativas de Educación No Formal, ya que su accionar ha estado orientado, particularmente, a la Educación Formal en el Área Industrial. La Educación No Formal, será ejecutada en horarios en los que la infraestructura existente, no esté siendo utilizada por actividades curriculares formales (...) Este tipo de educación en el país es realizada por escuelas técnicas, empresas, centros colaboradores acreditados por el Instituto Salvadoreño de Formación Profesional -INSAFORP-, que es el ente rector y normador de la Formación Profesional, considerando a ésta como el sinónimo de Educación No Formal en el país.”

El Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MTPS) o tiene bajo su órbita al INSAFORP (Instituto Salvadoreño de Formación Profesional), al ISSS (Instituto Salvadoreño de la Seguridad Social) y la Dirección General de Previsión Social.

La Dirección General de Previsión Social tiene entre sus funciones: promover, orientar y evaluar los recursos humanos y el empleo; contribuir a una política nacional de empleo y salarios, e impulsar los programas de promoción al empleo dirigidos a la población en general y en particular a los grupos vulnerables. Esta Dirección por medio del Departamento de Empleo ofrece el servicio de intermediación laboral.

El Ministerio de Economía (MINEC) tiene como cometido el “promover el desarrollo económico y social mediante el incremento de la producción, la productividad y la racional utilización de los recursos. Contribuir al desarrollo de la competencia y competitividad de actividades productivas tanto para el mercado interno como para el externo a través de la promoción de las inversiones y del crecimiento de las exportaciones mediante un esquema claro y transparente de acción que impida la existencia de barreras discrecionales a los agentes económicos.

Definir la política comercial del país, el seguimiento e impulso a la integración económica centroamericana, fortalecer los flujos de comercio e inversión y el desarrollo de las negociaciones comerciales con terceros países y organismos multilaterales.”

Bajo la órbita de este Ministerio se encuentran: el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) y la Comisión Nacional de Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE).

La CONACYT es la autoridad superior en materia de política científica y tecnológica. Tiene como misión el formular, dirigir, coordinar y difundir continuamente las políticas nacionales de la ciencia y de la tecnología; orientadas al desarrollo económico, social y ambiental del país. Su junta directiva está conformada por el Ministro de Economía (quien además la preside), un representante del Ministerio de Relaciones Exteriores y otro del Ministerio de Educación; 3 representantes del sector

productivo-empresarial; 2 representantes del sector académico escogidos de las universidades acreditadas; 2 representantes del sector profesional vinculadas con el desarrollo científico y tecnológico.

La CONAMYPE depende también del Ministerio de Economía. Tiene como misión el promover un desarrollo económico más equilibrado, incluyente, sostenible y con enfoque de género a nivel territorial, por medio de la implementación de la política dirigida al fomento de las micro y pequeñas empresas (MYPES). Su estructura organizativa está presidida por el Ministro de Economía y el resto de los directivos (11 en total) representan: gremiales del sector, ONG's, programas nacionales de apoyo a la MYPE, y un delegado de la Presidencia de la República.

#### **RECUADRO V.2 PERFIL DE LA CONAMYPE**

Ejes de trabajo:

- 1.-Fomento de la Economía Territorial;
- 2.-Desarrollo de la Competitividad de los Sectores Estratégicos que potencializan a las MYPES;
- 3.-Contribuir al Mejoramiento del Entorno Favorable de la MYPE;
- 4.-Desarrollo Organizacional de CONAMYPE permanente, innovadora, eficiente, comprometida con el desarrollo del país.

Servicios:

- 1.-CONAMYPE: brinda diferentes servicios para empresarios, empresarias y personas que desean iniciar un negocio en sus oficinas regionales.
- 2.-CEDART: Servicios dirigidos al sector artesanal, brindados desde los Centros de Desarrollo Artesanal (CEDART).
- 3.-CDMYPE: Servicios de asesoría, capacitación y asistencia técnica. Los CDMYPE son resultado de una alianza público-privada-academia. En esta alianza participan además del Ministerio de Economía-CONAMYPE, varias universidades, gobiernos locales y organizaciones no-gubernamentales

Programas:

- 1.-Programa de Emprendimiento e Innovación
- 2.-Programa de Desarrollo del Tejido Productivo y Empresarial Local
- 3.-Programa de Mejora del Entorno y la Formalización

Fuente: Elaboración propia.

Por último, existen tres actores fundamentales: Entidades de Capacitación Adjudicatarias (ECAS), Instituciones educativas (incluyendo la educación formal y técnica) y las empresas.

Las ECAS constituyen una amplia red que formar parte del Sistema de Formación Profesional, deben ser acreditadas y calificadas por el INSAFORP.

Las instituciones educativas ejecutan y desarrollan parte del vínculo entre el mundo del trabajo y el educativo.

Las empresas y las cámaras que las engloban en cuanto son las principales demandantes de las políticas de formación y capacitación en el esquema actual de funcionamiento del INSAFORP.

En los capítulos siguientes se desarrolla el vínculo de estos actores con la formación profesional.

## D. Programas y políticas de capacitación y Educación informal MINED

El sistema educativo se divide en dos modalidades: educación formal y educación no-formal. La ley de educación establece que esta última se ofrece “...con el objeto de completar, actualizar, suplir conocimientos y formar, en aspectos académicos o laborales sin sujeción al sistema de niveles y grados de la Educación Formal”<sup>164</sup>. La ley da lugar a interpretar la formación profesional como parte del sistema educativo, sin embargo la ley no permite hacer la distinción entre actividades de capacitación y actividades de educación (educación para adultos, alfabetización, etc.). Siguiendo la ley y el reglamento de formación profesional y para propósitos del presente análisis se hace la diferenciación entre educación no-formal y formación profesional de tal suerte que el primero pertenece al sistema de educación y el segundo al sistema de formación profesional. En este sentido se habla de dos sistemas diferentes con articulaciones previstas por la ley de formación profesional y, eventualmente dadas vía política de Estado.

La Educación Formal, refiere a la que se imparte en establecimientos educativos autorizados, en una secuencia regular de años o ciclos lectivos, con sujeción a pautas curriculares progresivas y conducentes a grados o títulos. La Educación Formal corresponde a los niveles iniciales, parvulario, básico, medio y superior.

Por otro lado, se entiende por formación profesional toda acción o programa, público o privado, diseñado para la capacitación en oficios y técnicas, que proporcione o incremente los conocimientos, aptitudes y habilidades prácticas ocupacionales necesarias para el desempeño de labores productivas, en función del desarrollo socioeconómico del país y de la dignificación de la persona<sup>165</sup>

### RECUADRO V.3 NIVELES DEL SISTEMA EDUCATIVO EN EL SALVADOR

Refiriéndose a los niveles del sistema educativo, puede destacarse que El Salvador cuenta con **cuatro** niveles educativos:

El nivel de **Educación Preescolar**: Comprende tres años de estudio y atiende a niños/as de cuatro a seis años de edad. En este nivel se apoya de manera fundamental a la comunidad educativa, para enfrentar con mayor seguridad y posibilidad de éxito el proceso de escolarización del siguiente nivel de educación básica.

El nivel de **Educación Básica**: Comprende nueve años de estudio, de primero a noveno grado, y están organizados en tres ciclos de tres años cada uno y es obligatoria para todos/as y es gratuita cuando la imparte el Estado. Este nivel proporciona una cultura general, promueve y desarrolla la personalidad integral del alumnado.

(continúa)

<sup>164</sup> Art. 10 Ley General de Educación, 1999

<sup>165</sup> Art. 3 Ley de Formación Profesional, 1998.

**Recuadro V.3 (conclusión)**

El nivel de **Educación Media**: Es un nivel complementario a la Educación Básica y el inicio de la formación profesional. Los estudios de Educación Media culminan con el grado de bachiller, el cual se acredita con el título correspondiente. El bachillerato general tiene una duración de dos años y el bachillerato técnico vocacional de tres años (Educación Media Técnica)

El nivel de **Educación Superior** (No universitaria y Universitaria).- La Educación Tecnológica Superior no Universitaria (conocido como Institutos Tecnológicos), tiene como propósito la formación y capacitación de profesionales y técnicos especializados en la aplicación de los conocimientos y destrezas de las distintas áreas científicas o humanísticas.

Fuente: Elaboración propia.

## **1. La educación formal y la capacitación laboral: la necesidad de un sistema articulado para los grupos vulnerables hacia la equidad social**

La coordinación y complementariedad de las iniciativas de educación y capacitación laboral surgen como parte de las respuestas más efectivas frente a un escenario complejo que deja a grandes contingentes de la población excluidos de las trayectorias hacia el trabajo decente.

Dicho escenario de exclusión se refuerza al menos con dos elementos fundamentales: a) la deserción temprana del sistema educativo por parte de un porcentaje importante de la población que no logra completar los 12 años de educación formal y b) la transformación y dinámica del actual mercado de trabajo.

Estos dos componentes condicionan dos respuestas: la necesidad de adquisición de competencias sociales y laborales básicas junto a la formación permanente.

De los niveles educativos antes descritos, el nivel de Educación Media, en particular Técnica y la Formación Profesional, encaran claros desafíos en la actualidad, pues por mucho tiempo se asumió que la formación recibida proporcionaba a los jóvenes las capacidades básicas para ingresar, mantenerse y desarrollarse en el mundo del trabajo durante su vida activa. Los ritmos cambiantes de la economía global y local presentan el desafío de adaptarse a nuevos saberes y competencias que cambian de manera mucho más dinámica. Es por eso que hoy en día se habla del aprendizaje a lo largo de la vida como condición de empleabilidad, lo que implica la necesidad de abrir espacios de aprendizaje y obliga a las instituciones educativas a interactuar de manera complementaria con la capacitación laboral y las señales del mercado de trabajo.

También los progresos tecnológicos han incidido notablemente en la organización del trabajo con lo cual surge la demanda de nuevas competencias. A nivel global el desafío clave está en pasar de una economía de gran escala (Fordismo) a una economía del conocimiento con la educación convertida en uno de los ejes fundamentales del desarrollo económico.

Se habla de una educación con mayor relevancia en términos de la inserción laboral y productiva y la innovación tecnológica. Las mediciones del Banco Mundial indican un Índice de Economía del Conocimiento de 3.85 ubicando a El Salvador en el lugar número 85 de 132 países (Banco Mundial, 2008). Al revisar este índice con detenimiento se verifica que los subíndices de educación e innovación son los que mayormente indican la ruta a seguir para mejorar la participación en la economía global de mercado y en especial, aprovechar las ventajas de una población joven.

Dado el bajo nivel del gasto público durante los gobiernos anteriores y tomando en cuenta que la asignación se reduce significativamente a medida que se sube en el nivel educativo (60% básica, 29% media, 11% terciaria o superior<sup>166</sup>) se puede afirmar que el sistema cuenta con insuficientes

<sup>166</sup> Ver PNUD 2008

recursos para mejorar no sólo su cobertura (mayor a 15 a 24 años) sino la enseñanza de competencias técnicas que cualifiquen al joven para su inserción laboral.

Esto se confirma al observar la oferta en modalidades de bachillerato en el sector público a nivel nacional en dónde una desbordante mayoría de institutos oferta la modalidad General y Comercial cuyo costo operativo es menor al de otras modalidades que requieren infraestructura y equipamientos técnicos.

Estas modalidades distan de responder a las áreas productivas en las que se experimenta mayor crecimiento económico. De acuerdo al Ministerio de Economía, dentro de las diversas ramas de actividad económica, los sectores que más han aportado al crecimiento del PIB en los últimos años son la agricultura, seguida de comercio, restaurantes y hoteles y luego el transporte y comunicaciones. Tal parece que el sistema formal de educación sólo está preparando a los jóvenes en el área de comercio o para seguir sus estudios universitarios.

La necesidad de salidas intermedias en el sistema educativo hacia el mundo del trabajo puede ser cubierta con el vínculo entre la educación formal y la capacitación laboral.

## 2. La capacitación laboral del INSAFORP

En El Salvador, la formación profesional cuenta con un responsable institucional, el Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (INSAFORP) creado por Ley a comienzos de los años 90 e integrado por representantes del Estado, los trabajadores y las empresas. Se financia por los aportes de patrones del sector privado e instituciones estatales autónomas<sup>167</sup>.

El INSAFORP tiene como misión “ser la institución rectora y coordinadora del Sistema de Formación Profesional que facilita el acceso a los servicios de orientación, asesoría y capacitación, de acuerdo a las necesidades y tendencias del mercado laboral, mejorando la productividad con el fortalecimiento de las organizaciones y del recurso humano, contribuyendo así a elevar la competitividad de El Salvador”<sup>168</sup>.

Para la consecución de sus objetivos el INSAFORP, tiene la “facultad de organizar y coordinar el Sistema de Formación Profesional”, en tanto tal, es el órgano rector del sistema. Sus prerrogativas van desde el diseño de la política nacional de formación al apoyo de todas las instituciones vinculadas a la capacitación y formación pasando por el acuerdo y administración de acciones de cooperación nacional e internacional dirigidas a la concreción de actividades de formación profesional y la ejecución de las acciones de capacitación propiamente dichas.

Hasta el momento el INSAFORP ha venido trabajando tanto con el sector empresarial como la población vulnerable. Las y los trabajadores se ven beneficiados en tanto adquieren competencias que mejoran no sólo su desempeño actual, sino también sus oportunidades de empleo.

El Sistema de Formación Profesional se estructura a partir de la oferta y la demanda.

La dinámica de traducción de necesidades ocupacionales y productivas a programas de formación profesional se hace a través de sus subsistemas (Dirección, Gestión y Planeación, Investigación y Estudios, Innovación y Desarrollo de la Formación Profesional, Acreditación, Operación, Asesoría y Apoyos a la Formación Profesional, Administración y Finanzas, Auditoría y Control, Información, Comunicación y Difusión Institucional, Evaluación y Seguimiento de la Gestión Institucional, Calidad y Mejora Continua).

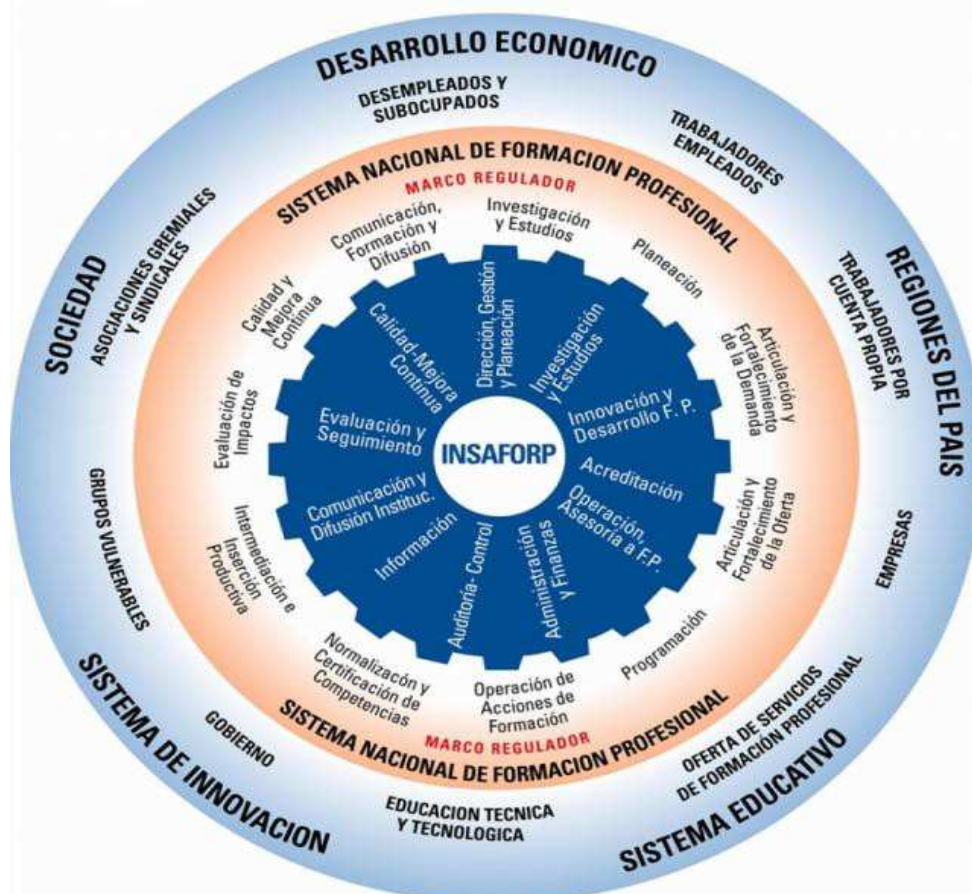
---

<sup>167</sup> Se exceptúan los patrones del sector agropecuario que cotizan hasta un cuarto del 1% sobre la planilla de trabajadores/as permanentes. Esta excepción no afecta las oportunidades de formación en dicho sector. El modelo de financiamiento operativo dota de autonomía a la institución. Esta autonomía financiera es potencializada al no ser INSAFORP proveedor directo y tercerizar los servicios de capacitación, pues ello flexibiliza la oferta y no la limita a la capacidad instalada.

<sup>168</sup> Sitio web: [www.insaforp.org.sv](http://www.insaforp.org.sv)

Tal y como se observa en el Gráfico V.15, la interacción de estos subsistemas permite responder y articular las líneas estratégicas de desarrollo económico nacional y regional, las demandas de las asociaciones gremiales y sindicatos, los planes nacionales de innovación y los desarrollos del sistema educativo.

**GRÁFICO V.15**  
**DINÁMICA DEL SISTEMA NACIONAL DE FORMACIÓN PROFESIONAL**



Fuente: INSAFORP, 2007

Con respecto a la oferta de servicios de formación profesional, el INSAFORP cuenta con una red de centros colaboradores, de empresas de formación y de formadores independientes. Los tres interventores a nivel de la oferta dispensan la formación pedida por la población y por las empresas. En este mismo componente existe otro organismo intermediario llamado el Comité de Centros Colaboradores que se encarga de la coordinación de la acción de esos centros con INSAFORP para la realización de las actividades de formación.

El Sistema de Formación Profesional cuenta con dos actores importantes que son los organismos de cooperación y el Gobierno de El Salvador. Los organismos internacionales de cooperación aportan su apoyo técnico a INSAFORP, para realizar y gestionar las actividades de formación planificadas. Existen actualmente varios proyectos de formación gestionados



conjuntamente entre INSAFORP y organismos internacionales de formación cuyo objetivo es la mejora y el desarrollo del sistema. Estos son los llamados proyectos especiales.

Vale destacar la función del Observatorio del Mercado Laboral de El Salvador (OML-INSAFORP) que genera información clave para la toma de decisiones, la planificación de proyectos especiales y el seguimiento de las actividades fundamentales de INSAFORP. Luego de su creación en el año 2000 y tras varias actualizaciones a su mandato, el OML está diseñado, para servir al sistema de formación profesional como a la política de empleo. Esta vinculación viene dada por 2 tipos de procesos: Investigación y Articulación Institucional. En el área de investigación, el OML cruza información Macroeconómica (Banco Central de Reserva, Ministerio de Trabajo), de Población (Censos o Encuesta para Hogares de Propósitos Múltiples), de Empresas (Seguro Social – desagregación por sector económico), de Trabajo infantil (IPEC). Estos cruces permiten no sólo producir información relevante para la detección de necesidades de capacitación sino también para plantear proyectos específicos de investigación en los que se hace recolección de información primaria (a través de encuestas, grupos focales y entrevistas). Entre los ejemplos más significativos se encuentra, el Estudio de la Región Oriental del país, para determinar las necesidades de capacitación a mediano plazo en relación a encadenamientos productivos con relación al puerto (Reconversión de la Cuenta del Río Grande, parque Industrial y Aeropuerto).

En el área de articulación institucional, el OML se convierte en un agente de interacción entre INSAFORP y El Ministerio del Trabajo y Previsión Social (MTPS). En 2008 se firmó el memorándum de entendimiento entre la Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana del Sistema de Integración Centroamericano SICA (CECC), el INSAFORP y el MTPS para ejecutar la Tercera Fase del Proyecto “Formación Ocupacional e Inserción Laboral en El Salvador” cofinanciado y con apoyo técnico de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). (Ponce Arriaza, 2008). Sin duda alguna, este proyecto se fue enriqueciendo con la clasificación ocupacional en tanto permitiría la traducción de necesidades ocupacionales en necesidades de formación.

Según el INSAFORP, la formación profesional tiene como finalidad el desarrollo de las competencias de los trabajadores a lo largo de toda su vida productiva, según un proceso de enseñanza-aprendizaje sistemático, basado en un plan de instrucción explícito con objetivos de aprendizaje, definidos y medibles. Dada la naturaleza variante de la vida productiva de un ser humano, la definición y operación sistémica de la formación profesional es un proceso continuo en el que participan todos los sectores y partes involucradas (MINED, MTPS, MINCE, MH, INSAFORP) (INSAFORP, 2006) Dos vertientes se desprenden de este proceso continuo: la formación para la población en desventajas sociales y la formación de los recursos humanos.

En términos generales, las acciones de formación son en general de corta duración y no conducen a títulos ni grados académicos, sino a una certificación válida en el mercado laboral.<sup>169</sup>

---

169 Los cuadros con información sobre los servicios y usuarios de la formación profesional fueron extraídos del documento: Weller, Jürgen (compilador): Mercado laboral y diálogo social en El Salvador, Diciembre 2010, págs 48-50.

**CUADRO V.6**  
**ESTADÍSTICAS DE PARTICIPANTES DE PROGRAMAS DE FORMACIÓN PARA LOS AÑOS**  
**2009-2010, SEGÚN GRUPOS METAS DEL INSAFORP**  
*(En número de personas y porcentajes)*

Año	Grupo meta de programas de formación			
	Población vulnerable	Jóvenes	Trabajadores de empresas	Total
2009	39 375	36 482	235 311	311 168
	12,7	11,7	75,6	100
2010	44 622	44 635	218 674	307 931
	14,5	14,5	71	100
Acumulado 2009-2010	83 997	80 680	453 985	619 099
	13,6	13,1	73,3	100,0

Fuente: INSAFORP. Programas de Formación Profesional del INSAFORP. Ejecución año 2010 y Estrategias de Formación 2011. San Salvador, El Salvador

Según el concepto de la Formación Profesional, las principales modalidades impartidas por INSAFORP son:

**La Habilitación para el Trabajo**, que se realiza normalmente en los Centros Colaboradores reconocidos por INSAFORP así como por las Acciones Móviles. Esta modalidad tiene por finalidad proporcionar formación a los jóvenes y adultos, para prepararlos a una función semi-calificada. La clientela de los programas de habilitación son jóvenes o adultos no calificados o con un muy bajo nivel de escolaridad. Este programa es de suma importancia para el Convenio MCC-FOMILENIO pues este tipo de programas de habilitación son los únicos que se han implementado en la zona norte.

**CUADRO V.7**  
**POBLACIÓN USUARIA DEL PROGRAMA HÁBIL, SEGÚN CURSO DE FORMACIÓN**  
**RECIBIDO. 2008**  
*(Número de personas y porcentajes)*

Área	2008			
	Hombres	Mujeres	Total	Porcentaje
Informática aplicada	1 683	920	2 603	5,7
Estética y belleza	25	858	883	1,9
Turismo y gastronomía	369	2 065	2 434	5,3
Confección	253	906	1 159	2,5
Electrónica	806	185	991	2,2
Mecánica automotriz	1 126	41	1 167	2,6
Artesanías	96	330	426	0,9
Electricidad	672	30	702	1,5
Metal mecánica	365	67	432	0,9
Construcción	283	106	389	0,9
Tecnología de alimentos	56	44	100	0,2

(continúa)

Cuadro V.7 (conclusión)

Área	2008			
	Hombres	Mujeres	Total	Porcentaje
Agronomía	133	57	190	0,4
Gestión empresarial	15 537	18372	33 909	74,3
Industria aeronáutica	245	2	247	0,5
Salud	17	12	29	0,1
Total	21 666	23 995	45 661	100

Fuente: Jürgen Weller Mercado laboral y diálogo social en El Salvador, 2010 en base a datos del Observatorio del Mercado Laboral del INSAFORP

En la **modalidad de Aprendizaje** la formación se realiza en alternancia **Empresa-Centro**. Esta modalidad es destinada a formar para profesiones calificadas a jóvenes que poseen un mínimo de 9 años de educación formal. Los programas de Aprendizaje en alternancia tienen una duración que varía de 6 a 24 meses. Las prácticas de aprendizaje en las empresas están reguladas por contratos elaborados según la ley actual del trabajo.

**CUADRO V.8**  
**POBLACIÓN USUARIA DEL PROGRAMA EMPRESA CENTRO 2008**  
*(En número de personas y porcentajes)*

Área	2008			
	Hombres	Mujeres	Total	Porcentaje
Manufactura	36	59	95	24,3
Electricidad	53	0	53	13,6
Mecánica	96	0	96	24,6
Turismo, Restaurante y Hoteles	65	82	147	37,6
Total	250	141	391	100,0

Fuente: Jürgen Weller Mercado laboral y diálogo social en El Salvador, 2010 en base a datos del Observatorio del Mercado Laboral del INSAFORP.

**La modalidad de Formación Continua**, se desarrolla tanto en los Centros de trabajo y en los Centros de Formación y está destinada al perfeccionamiento y/o actualización de las competencias de los trabajadores de una empresa. Dentro de esta modalidad se encuentra la **Reconversión Profesional**, está destinada a reconvertir profesionalmente trabajadores cuyas competencias profesionales se han vuelto obsoletas debido a cambios estructurales o tecnológicos. La reconversión profesional tiene por objetivo permitir a los trabajadores el adquirir competencias que le permitirán seguir activos en el mercado de trabajo.

Las diferentes modalidades de formación detalladas, tienen por finalidad el desarrollo de las competencias que puedan responder a demandas específicas del mercado laboral. Se trata de responder con precisión, celeridad y calidad, lo que hace apremiante la certificación para poder reconocer las competencias obtenidas y el nivel de calificación de ellas.

Los Proyectos Especiales están destinados a generar empleo, promover el desarrollo económico en alineación con las políticas económicas (ejemplo: promoción de exportaciones), atraer inversión y transferir conocimientos y tecnología. Es dentro de estos proyectos que se enmarcan los programas de Cooperación y Asistencia Técnica Internacional. En los proyectos especiales pueden

adoptarse las modalidades de los programas del Hábil, Empresa Centro o Formación Continua. Ejemplo de ello es el proyecto “Joven Integral” en el que convergen varios proyectos especiales y programas creando una opción integral de formación ocupacional para la inserción social y productiva. Vale la pena destacar igualmente el Hábil Técnico Permanente, que no sólo amplía la oferta a personas subcualificadas, sujetos que desean cambiar su área de desempeño y aquellos empleados que requieren generar doble ingreso; sino que también permite que exista interacción entre diferentes poblaciones pues los cursos son los mismos que los de la Formación Continua Técnica Permanente.

En el modelo vigente la certificación de formación profesional plantea la constancia de participación y aprobación del curso en las modalidades de Habilitación y Formación Continua. En el caso de Empresa-Centro, se emite un certificado de aprobación de la carrera. En ninguno de los casos se emite una certificación de competencias en el sentido estricto. En su plan de desarrollo quinquenal 2000-2004, INSAFORP concentró sus esfuerzos esencialmente en la reingeniería del Sistema de Formación Profesional y la implantación del enfoque por competencias. Con esta acción se trató de lograr la creación de un Sistema de Normalización y de Certificación de Competencias (SNCC). La implantación de este sistema, se apoya en dos ejes principales de intervención: la definición e integración de normas técnicas de competencias profesionales y el establecimiento de un sistema de certificación de las competencias que tendrá credibilidad social y la plena aceptación del mercado laboral. Para el 2006, en el Marco del Convenio INSAFORP- AECID, se hizo el diseño metodológico y propuesta de estrategias para elaborar la Clasificación Nacional de Ocupaciones, se elaboró el Documento Base, se transfirieron las Metodologías al Personal Técnico del OML y se diseñó un plan piloto a partir del Análisis de Grupos Primarios Seleccionados (INSAFORP, 2007).

En el plan de desarrollo quinquenal 2007-2011, INSAFORP ha delineado entre sus objetivos y acciones el establecimiento de las estrategias, normativas, métodos, procesos e instrumentos de carácter técnico que permitirán fortalecer el SNCC y la definición de procesos para acreditar y/o validar programas, formadores, facilitadores, evaluadores y otros actores del Sistema Nacional de Formación Profesional. Se espera entonces que para el 2011, los procesos de certificación por competencias estén en plena implementación (INSAFORP, 2008).

## **E. La propuesta programática del INSAFORP**

De acuerdo a los datos que figuran en el INSAFORP el total de participantes en los cursos ofrecidos fue hasta el año 2008 de alrededor de 110 mil participantes como promedio anual, pero para 2009 fueron 311 mil y para el 2010 se proyectaba que fuesen 325 mil (ver Cuadro V.9). Estos números hablan de una incidencia cada vez mayor de la capacitación y formación profesional en el Salvador. En el último bienio hubo un incremento anual de 5%. Es de esperar que si la tendencia persiste los niveles de cobertura mejoren sensiblemente. Cabe aclarar que estos datos no son indicativos ni de la calidad ni de la adecuada focalización o pertinencia con la población objetivo, aunque en términos de cobertura constituye un indicio positivo.

Esta advertencia se realiza a partir de la comprobación de que de los tres grandes grupos definidos como población objetivo, es decir, población vulnerable, jóvenes de 16 a 25 años y trabajadores de las empresas, más de 7 de cada 10 de los participantes corresponden a esta última (ver cuadro V.6). Más allá de desconocer las causas específicas de esta distribución de los cupos, parecería que hay una disonancia con los objetivos y planes de desarrollo formulados por el actual gobierno. Aunque en términos financieros debemos señalar, que de acuerdo al INSAFORP, el gasto en los grupos vulnerables fue en aumento del 2009 al 2010, llegando al 43% del presupuesto de la institución, lo cual no logra traducirse en mayor cantidad de cupos para la llamada “formación inicial” (población en condiciones de vulnerabilidad) y la relación 7 de cada 10 participantes correspondientes a trabajadores de las empresas se mantiene.

**CUADRO V.9**  
**RESUMEN DE PERSONAS CAPACITADAS 1996-2009 Y PROYECCIONES 2010<sup>170</sup>**

Programas de Formación Profesional				
Beneficiarios / Objetivo	Características de Beneficiarios	Participantes del curso		
		1996-2009	2009	Proy. 2010
Población vulnerable Inserción Productiva y Reconversión	Población rural / urbana Desempleada o subempleada Trabajadores activos o cesantes con necesidades de reconversión laboral Trabajadores activos con necesidades de formación para la generación de ingresos complementarios. Trabajadores de microempresas. Estudiantes activos con necesidades de formación para la inserción laboral o autoempleo.	312 813	39 375	45 000
Jóvenes de 16 a 25 años Inserción Social y Productiva	Población rural / urbana Población urbano marginal Grupos de riesgo social Desempleados / subempleados Con distintos niveles educativos Madres solteras jefas de hogar Jóvenes infractores Grupos en reinserción social Estudiantes activos con necesidades de formación para la inserción laboral o autoempleo	40 482	36 482	40 000
Trabajadores de las empresas Mejorar competencias laborales	Trabajadores de empresas cotizantes y no cotizantes al Sistema de Formación Profesional (micro, pequeñas, medianas, y gran empresa)	1 384 963	235 311	240 000
Total participantes / curso		1 737 959	311 168	325 000

Fuente: INSAFORP, 2009

#### a) Fortalecimiento del Sistema de Formación Profesional

El INSAFORP, tiene dentro de sus prioridades el fortalecer a los actores del Sistema, es decir a los Centros Colaboradores, Unidades de Capacitación Empresarial (UCE's), Gremiales, Organizaciones Sindicales, Asociaciones Empresariales e instituciones vinculadas con la formación profesional.

Dichos sectores son reforzados en áreas de competencias Metodológicas-Pedagógicas y Técnicas, que permiten contar con una Red que posee la capacidad de apoyar las distintas acciones de formación y capacitación, que demandan los sectores empresariales y la población en general, enmarcados en los distintos proyectos que promueve la institución.

El fortalecimiento que el INSAFORP realiza hacia los actores del sistema de formación profesional es tanto en el diseño de normativas y documentos técnicos, como en la formación de formadores y también en la acreditación de programas y entes capacitadores.

El INSAFORP cuenta con el Complejo del Centro de Formación Profesional de San Bartolo (CFP-SB). El mismo, estratégicamente, fue construido en una zona densamente poblada por clases trabajadoras, en el este de San Salvador. En el CFP-SB se busca capacitar en aquellas áreas que respondan a las necesidades de la malla productiva de los municipios cercanos: Ilopango, Sayapango, San Bartolo así como otros municipios.

<sup>170</sup> Extraído de: [www.insaforp.gov.sv](http://www.insaforp.gov.sv)

**CUADRO V.10**  
**RESUMEN DE LAS ACCIONES FORMATIVAS DESARROLLADAS DURANTE EL AÑO 2006**

Cursos de Formación Inicial		No. de cursos	Número de participantes			Grupo meta
			Mujeres	Hombres	Total	
Área eléctrica	Aire acondicionado y refrigeración	4	1	64	65	Desempleados
		4	1	64	65	
	Instalaciones eléctricas residenciales	8	3	114	117	Desempleados
		8	3	114	117	
Área de confección industrial	Mecánico de mantenimiento de maquinas	4	7	57	64	Desempleados
	Operador maquinas industriales planas	7	81	26	107	
	Operador maquinas industriales ranas	6	74	18	92	
		17	162	101	263	
Área de metal mecánica	Estructuras metálicas	3	1	21	22	Desempleados y trabajadores activos
	Mecánico tornero	1	0	7	7	
		4	1	28	29	
Totales Formación Inicial		33	167	307	474	
Cursos de Formación Continua		No. de cursos	Número de participantes			Grupo meta
			Mujeres	Hombres	Total	
Área de Confección Industrial	Mecánico de Mantenimiento de maquinas	2	9	32	41	Desempleados y trabajadores activos
		2	9	32	41	
Área de Metal Mecánica	Procesos de TIG-MIG	1	0	12	12	Instructores
	Procesos de TIG-MIG	1	1	20	21	
	Procesos de TIG-MIG	1	1	18	19	
	Procesos de TIG-MIG	1	1	14	15	
	Procesos de TIG-MIG	1	0	9	9	
	Procesos de TIG-MIG	1	1	14	15	
	Procesos de TIG-MIG	1	0	18	18	Trabajadores activos
	Procesos de TIG	3	4	18	22	
	Procesos de MIG	1	0	18	18	
	Procesos de soldadura eléctrica	2	0	23	23	
		13	8	164	172	
Formación Pedagógica	Diseño y Planificación de la Formación Profesional	9	55	79	134	Instructores
	Psicología del Aprendizaje de la Formación Profesional	8	51	68	119	
	Métodos y Medios de la Formación Profesional	8	55	71	126	
	Evolución de la Enseñanza de la Formación Profesional	8	61	80	141	
		33	222	298	520	
Totales formación continua		48	239	494	733	
Totales Global		81	406	801	1 207	

Fuente: www.insaforp.gov.sv

El INSAFORP es el responsable del sistema de acreditación, control, seguimiento y evaluación de las instituciones interesadas en formar parte del Sistema de Formación Profesional, esto es: de los Programas, Facilitadores y Unidades de Capacitación Empresarial (UCE's).

El área de fortalecimiento es la responsable de determinar y evaluar el cumplimiento de los requerimientos de forma tal de mantener la calidad de la formación brindada.

En el cuadro 10 se observa para el 2009 la cantidad de instituciones, empresas y profesionales que se encuentran colaborando con el Sistema de Formación.

**CUADRO V.11**  
**ACTORES COLABORADORES DEL INSAFORP, 2009**

Acreditación	Cantidad	Observaciones
Instructores	1 439	1 250 instructores de formación inicial y 189 facilitadores de formación continua.
Uce's	30	Unidades de capacitación empresarial, con acreditación renovada al 2005.
Programas normados	65	34 programas de habilitación para el trabajo y 31 programas de carreras ocupacionales en empresa-centro.
Centros colaboradores con programas acreditados	94	87 centros colaboradores en programas de habilitación para el trabajo y 18 centros colaboradores en programas para carreras ocupacionales en empresa-centro.

Fuente: [www.insaforp.gov.sv](http://www.insaforp.gov.sv)

El Sistema Nacional de Formación Profesional (SNFP) está conformado por diferentes subsistemas<sup>171</sup>. Estos son:

- Marco Regulador
- Investigación
- Planeación
- Comunicación, información y difusión
- Evaluación de impactos
- Calidad y mejora continua
- Articulación y fortalecimiento de la demanda
- Articulación y fortalecimiento de la oferta
- Normalización, evaluación y certificación de competencias
- Programación
- Operación de acciones de formación
- Intermediación y colocación

El Sistema a su vez define qué entiende por Política Nacional y sus principales componentes a los que identifica como ejes estratégicos. Cada uno de ellos tiene objetivos, estrategias y líneas de

<sup>171</sup> Sitio web del INSAFORP

acción e instituciones que deberán involucrarse para su concreción. Los ocho ejes estratégicos<sup>172</sup> se enumeran a continuación:

1. Definición y Operación Sistémica de la Formación Profesional
2. Formación a lo largo de toda la Vida Productiva
3. Apoyo y Estímulos a la Demanda de Formación
4. Fortalecimiento, Estímulos y Mejora de la Oferta de Servicios de Formación
5. Normalización y Certificación de Competencias Laborales
6. Intermediación e Inserción Productiva
7. Transparencia, Eficiencia, Calidad y Mejora Continua
8. Información y Promoción de la Cultura de Formación Profesional

## F. Recomendaciones

Luego de haber reseñado y analizado los diferentes componentes y elementos vinculados al Sistema Nacional de Capacitación y Formación Profesional (SNFCP) en El Salvador, es posible realizar algunas conclusiones. En el cuadro 11 se presentan esquemáticamente los principales lineamientos del diagnóstico junto a posibles recomendaciones.

Las recomendaciones están centradas en el objetivo de mejorar el funcionamiento del SNCP y que el sistema tenga mayor eficiencia y pertinencia, como consecuencia de lo anterior, el sistema aporte sustantivamente a la construcción de una política de empleo, por lo tanto contribuya a una mayor igualdad y cohesión social.

Por otra parte, todas estas recomendaciones y conclusiones bien podrían integrar una agenda de diálogo social sobre la temática de la capacitación laboral y la formación profesional en El Salvador.

---

<sup>172</sup> El detalle de estos componentes puede consultarse en el Anexo: Componentes del Sistema Nacional de Formación Profesional.



**CUADRO V.12**  
**LINEAMIENTOS GENERALES DE DIAGNÓSTICO Y RECOMENDACIONES.**

Diagnóstico	Recomendación que surge de las entrevistas y análisis del documento.
Las acciones de formación del INSAFORP se licitan. Existen dudas sobre la calidad de la formación	<p>Crear acciones demostrativas, con un nivel mínimo de calidad de referencia por medio de centros propios.</p> <p>Es necesario profundizar en la calidad de la formación apuntando al mismo tiempo al fortalecimiento institucional.</p>
Debilidad institucional del MTPS. La formación profesional cae dentro de la órbita de la Dirección General de Seguridad Social.	Posibilidad de crear una oficina especializada en la temática. Propiciar una Dirección de Formación Profesional dentro del organigrama del MTPS
Aparente confusión de los actores sobre el rol del INSAFORP, entre un monopolio o la rectoría del Sistema.	Fortalecer el rol del INSAFORP como rector de la formación profesional en El Salvador.
Visible distancia entre la teoría y la práctica en lo referente al SNFCP:	Revisar el marco regulatorio del INSAFORP, incluyendo su función ejecutiva para apoyar y fortalecer el rol de la institución.
Componentes del SNFCP plasmados en forma clara y pertinente en la política de formación profesional, el contraste con la realidad es notorio: las directrices y elementos de dicha política no logran materializarse en los hechos.	Concebir estratégicamente a la formación profesional como un componente central e indisoluble de una política de empleo cuya rectoría la tiene el MTPS.
Intermediación y capacitación laboral con débil vinculación.	<p>Concebir a la intermediación y capacitación laboral como etapas de un mismo proceso de atención integral a los beneficiarios.</p> <p>Propiciar una articulación entre el SNFP y mecanismos de intermediación laboral (RENACEMPLEO).</p> <p>- Instalar la ventanilla única de formación e intermediación laboral.</p>
Observatorio del Mercado Laboral(OML) débil articulación entre el MTPS y el INSAFORP	Potenciar una sola unidad de investigación basada en el OML. Ligar esta unidad como parte de la ventanilla única de formación e intermediación laboral gestionada en conjunto entre el MTPS.
Más del 70% de los beneficiarios del INSAFORP son trabajadores ocupados.	<p>Necesidad de acompasar los nuevos objetivos estratégicos y metas gubernamentales de inclusión laboral y social con el rol del INSAFORP.</p> <p>Orientar con mayor pertinencia los Programas de Rehabilitación.</p> <p>Combinar la búsqueda del aumento de la productividad con la inclusión y equidad laboral y social.</p>
Débiles mecanismos de focalización y autofocalización con relación a la complejidad de la exclusión de los diversos grupos.	Considerar una redistribución estratégica de los recursos del INSAFORP, que logre beneficiar en mayor medida a los desempleados y poblaciones que se encuentran menos integradas y con mayor vulnerabilidad.
Poca sintonía entre política económica, empleo y capacitación laboral.	<p>Analizar opciones para mejorar la articulación entre el MTPS, el Ministerio de Economía, el Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (INSAFORP).</p> <p>La política económica debe tomar la generación del empleo como una prioridad. La formación tiene un rol central frente a los diferentes factores que posibiliten el crecimiento con más y mejor empleo.</p>
Trayectorias débiles entre la educación formal y la capacitación para el empleo.	Crear rutas flexibles entre la educación formal y la capacitación para el empleo. Las acciones de educación formal y técnica se deben complementar con la formación profesional. Más teniendo en cuenta que es necesario ampliar la cobertura llegando a un número mayor de beneficiarios.
Escasa articulación entre la educación técnica y la formación profesional. Ausencia de una mirada conjunta y complementaria.	El sistema (concebido como un conjunto de acciones) de educación y capacitación laboral debe ser muy accesible, más en la medida que aumenta la vulnerabilidad de la población beneficiaria.
Bajos niveles de accesibilidad y adaptación a las condicionantes que imponen la exclusión y situación socioeconómica de la posible población objetivo.	La oferta se debe adaptar a las posibilidades de los beneficiarios: módulos y certificación flexible y escalonada.
Monitoreo y evaluación centradas en cantidad de personas y horas de capacitación. Pocas evaluaciones de impacto implementadas.	<p>Institucionalizar los procesos y crear un sistema de evaluación con criterios comunes centrados en diversos aspectos de las bondades de la capacitación laboral (entre otros el aumento de la empleabilidad).</p> <p>Realizar mayor cantidad de evaluaciones de impacto expost.</p>

Fuente: Elaboración propia.

### a) Proveedores de capacitación

En América Latina las Instituciones de Formación Profesional (IFP) muestran una variación en cuanto a la implementación de la capacitación laboral por medio de centros propios y/o Entidades de Capacitación Adjudicatarias (ECAS). En este marco las acciones del INSAFORP se basan fundamentalmente en la tercerización de la capacitación laboral (modelo de ejecución de las acciones de formación profesional, por medio de proveedores de servicios). Lo anterior implica que los proveedores de capacitación juegan un rol fundamental en la puesta en marcha de las acciones formativas. Esto tiene consecuencias claras en diferentes aspectos, entre otros: la institucionalidad laboral, la calidad de la formación, la acumulación de aprendizajes y retroalimentación en el diseño de futuras intervenciones, etc. Surgen recomendaciones desde donde implementar nuevas acciones o profundizar algunas que se encuentran en curso (ver cuadro 12).

**CUADRO V.13**

#### **RECOMENDACIONES RELACIONADAS CON LOS PROVEEDORES DE CAPACITACIÓN**

Perfeccionar registro de proveedores de capacitación: criterios generales, requisitos, especialización de perfiles, incentivos
Retroalimentación y aprendizaje de los proveedores y otros actores del Sistema de Formación Profesional. Rol que juegan los proveedores en dicho Sistema.
Calidad de la capacitación impartida por los proveedores: control, monitoreo y evaluación, acciones demostrativas.
Estrategia hacia la institucionalidad y proveedores de capacitación: INSAFORP y Sistema de Formación Profesional

Fuente: Elaboración propia.

### b) Perfeccionar registro de proveedores de capacitación

Es necesario ampliar el registro y sistematizar el perfil de los posibles proveedores de la capacitación, pues muchas veces los programas requieren de los servicios de capacitación de los proveedores con experiencia y especialización de acuerdo a los objetivos particulares del programa; esto también contribuirá al aseguramiento de la calidad de los servicios de formación; y generar impacto en el desarrollo de las empresas.

Diseñar, revisar y/o actualizar e implementar un proceso de evaluación, acreditación y certificación para proveedores de servicios de capacitación, como requisito para establecer relaciones contractuales con la institución.

Crear una base estadística de los resultados de los proveedores de formación profesional y divulgar sus principales datos.

Establecer o, en su caso, homologar y validar los perfiles de competencia de los proveedores de formación profesional en el país con respecto a los de la región Centroamericana.

Diseñar y/o actualizar los criterios, requisitos y mecanismos de acreditación de programas y proveedores de servicios de formación y capacitación, con base en estándares internacionales.

Establecer políticas para incentivar el aporte del INSAFORP a los proveedores con mejor desempeño y mejor evaluados, conforme a los indicadores y a las prioridades establecidas por medio de varios factores, entre ellos el Observatorio del Mercado Laboral.

Apoyar a los proveedores especializados por medio de convenios de cooperación e incentivos asociados a resultados e impactos de sus acciones.

Establecer mecanismos que incentiven el desempeño de los proveedores de servicios de formación profesional. Implementar premios al desempeño de los proveedores de la formación profesional.

Garantizar el acceso equitativo de todos los proveedores de servicios, según los requerimientos establecidos por el INSAFORP.

**c) Retroalimentación y aprendizaje de los proveedores y otros actores del Sistema de formación profesional**

Posibilitar el intercambio horizontal entre los proveedores para socializar las lecciones aprendidas. Generar un programa de información / acercamiento para los actuales y nuevos proveedores.

Mejorar y vincular las relaciones del sector productivo con los proveedores de servicios de formación profesional.

Divulgar la información generada en el INSAFORP entre los proveedores, con el objetivo de afianzar la cultura de la formación profesional y la inversión en capital humano en el país.

Concientizar a los proveedores de servicios de formación, capacitación y de intermediación laboral sobre la importancia que tienen para el desarrollo del SNFP y sobre cuál es su participación e impacto en el mismo centrado en la propuesta de la ventanilla única de formación e intermediación laboral.

**d) Calidad de la capacitación impartida por los proveedores: control, monitoreo y evaluación, acciones demostrativas**

Diseñar la normativa de auditoría y control, involucrando a los proveedores en la formulación de la misma.

Desarrollar e implementar un sistema de seguimiento y evaluación de impacto de las acciones formativas que ejecutan los proveedores de servicios de formación inicial en la población y formación continua dentro de las empresas.

Acreditar una instancia externa al INSAFORP para que evalúe y acredite a los programas y proveedores de servicios de formación y capacitación, con base en los criterios, requisitos y mecanismos de acreditación emitidos por el INSAFORP.

**e) Estrategia hacia la institucionalidad y proveedores de capacitación: INSAFORP y Sistema de Formación Profesional**

Definir claramente y en forma tripartita la opción de entre proveedores de capacitación y centros propios. Teniendo en cuenta las consecuencias (positivas y negativas<sup>173</sup>) que esto tiene en el crecimiento y fortalecimiento de la institucionalidad de formación profesional.

Buscar un equilibrio entre la flexibilidad otorgada por la tercerización de la formación y la calidad de las acciones. En teoría el INSAFORP se encuentra en muy buenas condiciones para adaptarse a la demanda de competencias del mercado de trabajo, ya que contrata permanentemente servicios; dicho esquema es eficiente siempre y cuando se mantengan los niveles de calidad requeridos para el aumento efectivo de la empleabilidad de sus beneficiarios. Resulta altamente complejo, sin acciones demostrativas y sin un sistema de monitoreo y evaluación permanente controlar la calidad de los proveedores.

Implementar centros de excelencia que fortalezcan la institucionalidad y operen como señales demostrativas de niveles de la calidad y costos de la capacitación al momento de licitar los cursos.

---

<sup>173</sup> Por ejemplo durante la entrevistas se planteó con mucha preocupación el temor por la posible organización de los proveedores para presionar al gobierno y a la empresa privada para un cambio de política del INSAFORP. Pero poco se expresó sobre las consecuencias que trae aparejado para la institucionalidad el hecho de licitar gran parte de la formación.

#### **RECUADRO V.4** **EL INSAFORP Y LOS PROVEEDORES DE CAPACITACIÓN.**

El INSAFORP, como rector del Sistema de Formación Profesional, tiene control sobre aquellas entidades, naturales y jurídicas sometidas al proceso de acreditación como centros colaboradores y proveedores de servicios de formación continua a las empresas, quedando las demás instituciones que se dedican a ofrecer servicios de formación/capacitación en la categoría de no formal, enmarcadas bajo los principios de beneficio, de orden público y de respeto a los intereses de los usuarios, como lo establece el Artículo citado con anterioridad, cuyo cumplimiento queda a criterio de cada una de estas entidades.

El reconocimiento formal que emite el INSAFORP son constancias de participación para los cursos de formación inicial (habilitación para el trabajo dirigidos a la población en desempleada y subempleada) y formación continua a trabajadores activos provenientes de cualquier empresa; y certificados válidos y reconocidos en el Mercado Laboral, para las carreras diseñadas en el programa de formación inicial en la Modalidad Dual (Empresa – Centro).

A diferencia del MINED, que es el Ministerio que autoriza a las instituciones privadas en todos los niveles del sistema educativo y vigila el cumplimiento de las normas establecidas por éste, el INSAFORP acredita solamente a aquellas instituciones de carácter privado que solicitan voluntariamente formar parte de la base de proveedores de servicios de capacitación, por lo que existe un número no especificado de instituciones que ofrecen servicios de capacitación al Sistema de Formación Profesional, posiblemente sin criterios y estándares de calidad, afectando a la población que capacitan siendo ésta la desventaja más relevante de sistema de acreditación.

Sin embargo, la acreditación voluntaria puede fortalecer el libre mercado de oferta y demanda de los servicios de capacitación. Por otra parte, es importante aclarar que una institución de formación acreditada por el INSAFORP tiene mayores oportunidades de financiamiento para desarrollar cursos de formación y/o capacitación, los cuales son adjudicados mediante Concursos de Licitación Pública según los reglamentos establecidos en la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública, LACAP. La ventaja que tiene una institución que ha sido adjudicada por el INSAFORP y que ofrece programas de formación profesional a la población, es que éstos no tienen costo alguno para los participantes y la capacitación recibida cumple con los estándares establecidos en el diseño curricular en cuanto a contenidos, prácticas y logros de aprendizaje.

Fuente: Elaboración propia en base a GTZ/GIZ 2008

#### **f) Financiamiento de la formación profesional**

La fuente principal de ingresos del INSAFORP la constituyen las cotizaciones que, por ley, realizan las patronales del sector privado<sup>174</sup> y las instituciones oficiales autónomas que cuenten con diez o más trabajadores.

El modelo de financiamiento otorga autonomía al INSAFORP. Esta característica se refuerza al no ser la institución proveedora directa de los servicios de capacitación, pues ello flexibiliza la oferta y no la limita a la capacidad instalada. Tal como hemos analizado el no ser proveedor directo tiene también sus desventajas para el desarrollo institucional y puede poner en riesgo la calidad de la formación.

Existen algunos aspectos muy trascendentes con respecto a la utilización de los recursos que condicionan la financiación de la formación profesional:

- El 80% de los gastos de capacitación se destinan a formación continua (trabajadores empleados). Esto limita claramente el aporte hacia la equidad que se realiza con los

<sup>174</sup> Los empresarios del sector agropecuario que cotizan hasta un cuarto del 1% sobre la planilla de trabajadores/as permanentes se encuentran exonerados.

recursos para el financiamiento de la formación profesional. Pues los desempleados no logran beneficiarse de la mayoría de los recursos disponibles.

- Para acceder a los recursos, en el caso de la empresa deberá demostrar que los resultados esperados en la acción formativa sean necesarios e indispensables para el logro del proceso productivo de la misma<sup>175</sup>. Esta disposición brinda la posibilidad de otorgar financiamiento a las empresas que realmente lo requieran y permite que el INSAFORP cumpla con su tarea de guiar en la atención de las necesidades de formación profesional. En este punto, según diversas entrevistas a informantes calificados, parece aconsejable mayor transparencia en la toma de decisiones. Se tiene la imagen de un INSAFORP que lo financia y toma las decisiones claves el mismo sector de la sociedad: los empresarios.
- Reconociendo los enormes esfuerzos del INSAFORP en ampliar la cobertura, falta por atender una gran proporción de los posibles beneficiarios, lo que requerirá que se busquen e implementen nuevas formas de financiamiento, ya sea por aportación directa del gobierno, cofinanciamiento del sector empresarial, cooperaciones internacionales y otras opciones<sup>176</sup>.
- A lo largo de las entrevistas, existen visiones contrapuestas sobre la sintonía en los hechos entre las metas del gobierno y las acciones del INSAFORP. Relacionado con el punto anterior, una forma clara de no solo aumentar la cobertura, también maximizar el impacto de los recursos consiste en lograr complementar los esfuerzos del INSAFORP con las metas laborales y sociales del Gobierno. Tal como hemos mencionado, lo anterior no implica que el INSAFORP deba salirse de su campo de acción, la institución debe mantener su rol rector pero la capacitación para el empleo tiene un papel central en toda política de empleo y de equidad social.
- Por otra parte, el financiamiento y cooperación técnica externa para los programas del INSAFORP han logrado no solo ampliar la cobertura, también generar aprendizajes. El problema es que dichos procesos, en algunos casos, no fueron sostenidos al concluir los aportes de actores externos. Valdría la pena apuntar a institucionalizar dichas experiencias, al menos sus lecciones aprendidas.
- El presupuesto anual del INSAFORP oscila alrededor de los \$22 millones de dólares de ellos, está destinado hasta un máximo del 20% para el funcionamiento administrativo y el restante 80% para la inversión en capacitación. Esto garantiza que gran parte de los recursos se invierta en formación.
- Establecer políticas diferenciadas de financiamiento a las empresas comprometidas con la formación de sus empleados.

---

<sup>175</sup> Para estos efectos, deberá presentar un resumen de un proyecto de desarrollo estratégico de la empresa y la relación que existe entre éste y la acción de capacitación pertinente

<sup>176</sup> Experiencias como el Programa Nacional de Bonos de Capacitación (BONOCAP) compartiendo financiación con otros programas.

**RECUADRO V.5**  
**PRINCIPALES REFERENCIAS AL FINANCIAMIENTO EN LA POLÍTICA DE**  
**FORMACIÓN PROFESIONAL**

Eje estratégico 3 Apoyos y estímulos a la demanda de formación:

Desarrollo de mecanismos de financiamiento para acciones de formación orientados directamente a la demanda. Ampliar la cobertura de programas de financiamiento directo a la demanda, con mecanismos como el otorgamiento de bonos a los beneficiarios.

Eje estratégico 4 Estrategias y líneas de acción:

Fortalecer a los proveedores de servicio de capacitación con apoyos complementarios, para actualizar la infraestructura de capacitación y contenidos curriculares, de acuerdo a las necesidades y tendencias de los mercados de trabajo, mediante esquemas de co-participación y cofinanciamiento.

Eje Estratégico 5 Normalización y certificación de competencias:

Identificar e instrumentar mecanismos de financiamiento del Sistema Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales (SNNCCL).

Identificar e instrumentar mecanismos de financiamiento del Sistema Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales (SNNCCL)

3.1. Identificar fuentes de financiamiento y apoyos para el SNNCCL.

3.2. Establecer tarifas (acreditación, verificación y certificación) del SNNCCL.

3.3. Establecer mecanismos de financiamiento a los costos de evaluación y certificación.

Fuente: INSAFORP 2005

**g) Evaluación en la formación profesional**

Fue posible constatar la existencia de diversas evaluaciones de las acciones de formación profesional y de la educación técnica.

Como sucede en la mayoría de los países de América Latina, en las evaluaciones sistematizadas se utilizan diversas metodologías, en algunas incluso utilizando grupos de control. Se encuentran centradas en identificar acciones de mejora, para elevar la eficiencia, la eficacia y la pertinencia de las diferentes acciones. Pero constituye un problema el priorizar la inserción laboral inmediata dándole menos importancia a las bondades generales de la formación (aumento de la empleabilidad) en el mediano y largo plazo. Por otro lado, tienen menos representación las evaluaciones expost y de costos de la formación.

Un indicador recurrente “como éxito” del sistema lo constituye la cantidad de personas formadas y no el impacto en los individuos de las acciones de capacitación.

No es posible concebir como evaluaciones que arrojen lecciones aprendidas cuando la mayoría de estas da cuenta de las horas y número de persona capacitadas. Los informantes calificados fueron contundentes al afirmar en las entrevistas que las evaluaciones implementadas no trascendían el seguimiento del desempeño de los facilitadores o del curso, sin lograr realizar un análisis sobre el impacto de las acciones.

Da la sensación que la “inquietud innovadora” lleva ventaja sobre la “cultura de la evaluación” de las acciones, se innova(o al menos se implementan cambios) evaluando poco; incluso se podría hipotetizar con una aparente disociación entre ambas. La decisión para instrumentar nuevos programas, productos y mecanismos institucionales no está acompañada de un entusiasmo equivalente

por la gestión centrada en la evaluación de los resultados, la búsqueda de las lecciones aprendidas que posibilite la retroalimentación de los aprendizajes a la hora de “innovar”.

Todo lo anterior, probablemente se deba a dos aspectos fundamentales en los cuales será preciso implementar ajustes:

- Los informantes calificados plantearon una debilidad importante de la formación profesional en El Salvador. En la práctica no existe un actor consolidado que asuma funciones generales de regulación, supervisión, monitoreo y evaluación con un enfoque integral del “Sistema”.
- Generar una cultura de la evaluación como mandato institucional que logre implantar directrices institucionales para que en las evaluaciones se trascienda plenamente la mirada general de las acciones y los resultados inmediatos como objetivo central en todos los casos. Estamos planteando adoptar indicadores de evaluación de impacto, para los diferentes programas. Lo anterior permitiría centrar la preocupación en medir en el mediano y largo plazo elementos como consto-beneficio, aumento de la empleabilidad como resultado de las bondades de las acciones.
- La necesidad de fortalecer dentro de los organigramas del INSAFORP y del MTPS oficinas especializadas en monitoreo y evaluación.

Otro aspecto asociado se enmarca en la falta de divulgación de los documentos de monitoreo y evaluación. Dichos materiales deberían socializarse con mayor frecuencia y discutir en forma tripartita sus virtudes y carencias no solo a nivel de resultados también en las metodologías aplicadas. Es altamente recomendable que el MTPS tenga un rol de liderazgo y articulador de dichas instancias, sin dejar de reconocer la rectoría del INSAFORP, pero enmarcando la formación profesional como un eje o componente de una política de empleo.

Los entrevistados plantearon los altos costos de implementar un sistema de evaluación de impacto y gestión por resultados, cabe reflexionar si en realidad esto no constituye la acción de mayor rentabilidad “no existe mayor retorno que el de evaluar en forma metódica y sistemática”, pues la ausencia de una retroalimentación con las bondades de las acciones, lleva a “innovar a ciegas” y esto repercute en la capacidad de maximizar los recursos invertidos. Por ejemplo, hay poco incentivo para que los centros y enlaces locales seleccionen bien el grupo a capacitar por falta de una evaluación de impacto sistemática de parte del INSAFORP. También se puede citar que las acciones serían más eficientes con mecanismos de retroalimentación, seguimiento y evaluación de resultados e impactos que permitan reorientar la oferta, conforme a la demanda de un mercado laboral altamente dinámico.

El beneficio sería enorme de diseñar y aplicar un proceso de verificación externa a la evaluación y acreditación de los programas y proveedores de servicios de formación y capacitación realizada por la instancia externa acreditada.

Pero además de que un proceso sistémico de evaluación traería mayor rentabilidad de las acciones de formación profesional existe un elemento fundamental asociado. Nos referimos a la necesaria rendición de cuentas a la sociedad sobre un sistema e institución que maneja recursos importantes<sup>177</sup>, esto mostraría mayor transparencia en la gestión y contribuiría a la reclamada apertura del INSAFORP a interactuar con otros actores, al poner en debate elementos para la mejora de la formación y la creación de un sistema, que necesariamente, para que se plasme en la realidad, deben integrar otras organizaciones e instituciones no como una simple sumatoria de actores y si de forma articulada y complementaria.

---

<sup>177</sup> Basta comparar los 22 millones del INSAFORP contra los 9 millones del Ministerio de Trabajo.

## h) Educación y formación profesional

La educación formal y la capacitación para el empleo, deben complementar sus ofertas, favoreciendo rutas flexibles entre ambos espacios. Lo anterior se debe combinar con una certificación progresiva que permita la retención en el sistema educativo de la población en general y especialmente de los grupos vulnerables que por sus condicionantes sociales, encuentran reales dificultades para pagar el costo de oportunidad de dedicar grandes periodos al aumento de sus competencias.

La oferta educativa para sectores urbanos pobres es insuficiente. Esto se asocia a una inversión pública y privada baja en estos sectores comparada con su demanda real. A nivel rural, se han hecho esfuerzos en la inversión educativa pública con el propósito de expandir la cobertura, pero no han logrado cubrir la demanda y ha tenido un costo en la calidad de la educación.

Si bien es cierto, en términos generales hay avances en la oportunidad de acceso a la educación, quedan fuera del sistema educativo grandes contingentes de niños y jóvenes. En algunos casos como causa del trabajo infantil o de factores culturales. La lejanía de la oferta educativa a los diferentes poblados es otro de las causas.

Por otra parte, la eficiencia del sistema educativo es cuestionada por las cifras de rezago y deserción.

En este marco existen hallazgos importantes que potencian o disminuyen la construcción de un sistema nacional articulado de educación y formación profesional:

Los programas de formación profesional muestran una importante desvinculación del sistema educativo formal.

Es necesario reforzar la integración de la certificación profesional a la educación media y técnica.

Es deseable que los programas de capacitación y la educación formal, posibiliten el tránsito entre ambos espacios. Al menos, parece aconsejable que las iniciativas de formación profesional tengan la reinserción educativa como uno de sus objetivos. Falta articular la formación profesional con la educación media técnica y vocacional, ligada a un sistema de certificación, que permita el reconocimiento de sus conocimientos y habilidades, independientemente de cómo éstas hayan sido adquiridas.

### **RECUADRO V.6 ALGUNOS ASPECTOS DE LA EDUCACIÓN TÉCNICA**

Al referirse a educación técnica en el sistema educativo formal, nos traslada hasta el nivel de la educación media, la cual tiene dos modalidades: la general, de dos años, y la técnica – vocacional, de tres años; ambas permiten continuar estudios superiores o incorporarse a la actividad laboral. En la modalidad técnica – vocacional se ofrecen las siguientes especialidades: comercial, salud, arquitectura, mecánica general, mecánica automotriz, electrotecnia y electrónica.

Una de las características del nivel medio es que permite la movilidad horizontal únicamente para el estudiante que, después de aprobar el primer año del Bachillerato Técnico Vocacional, desee cambiar al Bachillerato General. Cabe señalar que a diferencia del nivel básico que es obligatorio y gratuito, cuando lo imparta el Estado, hasta el año 2007, los alumnos de educación media pagaban una cuota de escolaridad fijada por el MINED, siendo más elevada la cuota de pago de la educación media técnica que la de la educación media general, sin embargo, estas cuotas oscilaban entre los USD \$3.00 y USD \$10.00 dólares que eran utilizados para el pago de docentes y no para compra de material fungible o actualización de equipos.

(continúa)



**Recuadro V.6 (conclusión)**

A partir del año 2008, los costos de la cuota inicial y mensualidad están siendo financiados por el Estado, por lo que la gratuidad de la educación pública está garantizada desde el nivel de parvularia hasta el nivel de educación media.

Asimismo, el Estado puede subvencionar a instituciones privadas, sin fines de lucro, que puedan ayudar a aumentar la cobertura y asegurar la calidad de la educación, para el caso, de la educación media general y técnica vocacional, para lo cual se celebran convenios entre el Ministerio y los centros educativos privados, garantizando también la gratuidad de la educación.

Fuente: Elaboración propia en base a GTZ/GIZ 2008

**i) Sistema de Certificación Competencias Laborales**

Como hemos visto a lo largo del documento el INSAFORP realizó una acumulación sobre los diferentes elementos para la implementación de un sistema de certificación por competencias laborales. En la práctica fue posible constatar avances importantes en un sector específico. Efectivamente, el INSAFORP en un trabajo conjunto con la Asociación Salvadoreña de la Industria del Plástico (ASIPLASTIC) elaboró cuatro normas técnicas de certificación y normalización de competencias laborales, junto a instrumentos para ejecutar las pruebas diagnósticas a los trabajadores interesados en realizar las evaluaciones y obtener el correspondiente certificado de competencias respaldado por el INSAFORP y ASIPLASTIC.

En general, se constata que es necesario establecer a nivel nacional las estrategias, normativas, métodos, procesos e instrumentos de carácter técnico que permitan consolidar las directrices para el desarrollo y el mejoramiento de la calidad y la pertinencia de las acciones de formación profesional en el país. Para dicho objetivo resulta esencial el definir y establecer los procesos para acreditar y validar programas, formadores, facilitadores, evaluadores y otros actores del Sistema Nacional de Formación Profesional.

**j) La función actual del INSAFORP en el marco del SNFP**

La autonomía gubernamental del INSAFORP es vista como un aspecto positivo, que permite desvincularlo de los cambios políticos del país.

Si bien por ley se reserva un espacio específico al sector empresarial (presidencia del INSAFORP) el carácter tripartito le otorga un gran potencial en la definición de programas y construcción de políticas de formación para el empleo.

Los certificados que emite el INSAFORP son credenciales positivas para el proceso de inclusión laboral de sus beneficiarios. En este sentido, constituye un aporte para resolver las deficiencias del Sistema Educativo Formal, especialmente para generar una verdadera segunda oportunidad para los desertores tempranos del sistema educativo.

Subrayamos anteriormente el aspecto de rendición de cuentas a la sociedad, pero aquí hacemos referencia en el aspecto multiplicador del conocimiento de las acciones del INSAFORP. Está claro que los diferentes programas e iniciativas del Instituto son desconocidos por muchos actores, inclusive por aquellos que formalmente integran el SNFP.

En todo caso, está claro que el INSAFORP no ha logrado asumir el papel protagónico como el Organismo Nacional Central de Coordinación y Enlace del SNFP<sup>178</sup>. En concreto, es necesario que

<sup>178</sup> Art. 7 del Reglamento de la Ley de Formación Profesional, Decreto No. 43, del 19 de Abril de 1999.

asuma su rol “rector” y no simplemente de “administrador” de las diferentes iniciativas de formación laboral.

En la práctica, no existe precisión sobre objetivos, política, estrategias y alcances del Sistema Nacional de Formación Profesional. Los actores no tienen muy claras sus funciones en el marco del Sistema. Muchos de ellos hoy se consideran usuarios más que partes integrales de un sistema. No reconocen el enfoque sistémico de interdependencia, y multiplicador de las acciones en el marco de objetivos comunes.

Probablemente los actores no tienen una alta participación en la toma de decisiones del Sistema y del mismo INSAFORP. Lo anterior refuerza en el imaginario colectivo del INSAFORP como una “institución con una política de verticalidad”.

Por otra parte, es necesario definir más claramente el marco jurídico legal que regule las relaciones de cooperación entre el Estado y los organismos no gubernamentales dedicados a la formación profesional.

El Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MTPS) dispone de una de las menores asignaciones presupuestarias del Sector Público Nacional, en 2008 su presupuesto alcanzó los US\$8.691.109<sup>179</sup>, equivalente a 0,26% del Presupuesto General de la Nación. Por su parte el INSAFORP maneja fondos cercanos a los 22 millones de dólares, con menos carga de gasto de funcionamiento.

Esta estructura presupuestaria limita al MTPS las posibilidades de acción en políticas y programas de empleo, incluyendo naturalmente la formación profesional. Las nuevas autoridades se han encontrado con un Ministerio débil, dedicado fundamentalmente a resolver litigios laborales entre trabajadores y empresarios, con muy baja cobertura de sus servicios de intermediación laboral, capacitación, y previsión social.

En dicho contexto, cabe preguntarse si el rol que le compete al INSAFORP no implica fortalecer los programas de capacitación laboral en el marco de una estrategia general de empleo. En ningún caso, lo anterior presupone que el INSAFORP deba salir de su mandato institucional, pero si en el marco de sus atribuciones legales, situarse como ente rector de un área (la formación profesional) que conforma una estrategia (en ausencia de política) de empleo, que es posible concebir como la mejor opción para el desarrollo económico, la búsqueda de mayor equidad en el país y al mismo tiempo mayor y mejor desarrollo del Sistema Nacional de Capacitación y Formación Profesional (SNFCP).

Durante las entrevistas con las autoridades del MTPS se hizo referencia a que han presentado al gobierno una propuesta de modificaciones legislativas y fortalecimiento institucional, incluyendo la revisión del organigrama del MTPS, política de trabajo decente, formación laboral y fortalecimiento de la cultura sindical.

Dentro de la política de trabajo decente se proponen varias líneas de acción, como por ejemplo la inserción laboral de los sectores vulnerables (mujeres, juventud y personas con discapacidad, entre otros). Al interior del área de formación profesional, se busca potenciar el papel del MTPS y fortalecer el Sistema Nacional de Formación Profesional, y formular un sistema de certificación de competencias laborales para facilitar la inserción al empleo en sintonía con el aumento de la empleabilidad, entre otras líneas de acción.

En todas estas líneas estratégicas el INSAFORP tiene un doble rol de pertinencia. En primer lugar, sin duda le cabe un papel protagónico en las referidas a capacitación y formación profesional, y en segundo término referido al resto de las iniciativas concebirlas como instrumentos que fortalecen y

---

<sup>179</sup> Además, gran parte de ese dinero lo destina a gastos corrientes (95% del presupuesto total) y en especial a remuneraciones del personal (64% del presupuesto total).

dan rutas de salida hacia el empleo de los beneficiarios de la capacitación laboral. Es este el concepto de la formación como una parte central de toda política de empleo.

Sin duda, la decisión debe estar pautada por el mejor aporte que puede realizar en el marco de las opciones posibles a la integración laboral y social de los trabajadores (en el sentido amplio del término: incluyendo a los desempleados y subempleados) y especialmente de los sectores más vulnerables.

Ejemplifiquemos con un sector específico de la población. El Salvador se concibe como un país joven, las dos terceras partes de la población tiene menos de 30 años. A lo largo del diagnóstico queda claro que a nivel ético la sociedad salvadoreña tiene una importante deuda laboral y social con la juventud; por otra parte en el ámbito económico y productivo su horizonte de crecimiento y desarrollo como país está ligado al grado de formación e inserción de sus jóvenes. Dicho en otras palabras, la exclusión laboral juvenil continuará condicionando el grado de desarrollo económico, la integración y la equidad social de El Salvador.

Tomando nota de lo anterior el MTPS se encuentra elaborando un Plan Nacional de Empleo Juvenil. Sin duda, es un salto cualitativo importante constatar la participación activa del INSAFORP en el comité técnico que está construyendo dicha política, pero el éxito del plan dependerá en gran medida del involucramiento futuro del INSAFORP, no solo por una cuestión de recursos, también y fundamentalmente por el rol central que ocupa la capacitación para el empleo de calidad en lograr una “verdadera segunda oportunidad” para los sectores juveniles desfavorecidos.

Además de apoyar una política sectorial, existen elementos transversales, surgió en diferentes oportunidades durante las entrevistas la necesaria articulación entre la intermediación y formación laboral.

La Red Nacional de Empleo (RENACEMPLEO) tiene un potencial muy importante al lograr un servicio de calidad de intermediación laboral y al mismo tiempo ampliar la cobertura para una futura política de empleo<sup>180</sup>. Para fortalecer este pilar, se debe reforzar el análisis de la oferta de capacitación laboral y mecanismos de respuesta a la demanda del sector productivo, así como las características de las empresas y vacantes de empleo registradas en RENACEMPLEO y lograr identificar y orientar la provisión de servicios de capacitación laboral. Todo este proceso puede ser implementado por medio de una ventanilla única, concebido como un sistema de intermediación y formación laboral (ver recuadro V.7).

#### **RECUADRO V.7** **VENTANILLA ÚNICA. INSTANCIA ARTICULADORA DE LA INTERMEDIACIÓN Y FORMACIÓN LABORAL.**

Se identificaron diversos elementos que permiten proponer la una instancia articuladora entre la intermediación y la formación laboral. Basados en la necesaria coordinación y complementariedad entre las acciones del INSAFORP y el MTPS.

En el marco de la Red RENACEMPLEO puede funcionar un departamento (con una doble articulación INSAFORP-MTPS) que se ocupe de las funciones comunes (registro, derivación y seguimiento de beneficiarios) y las específicas quedarían dentro de la órbita de cada una de las instituciones involucradas (capacitación laboral desarrollada por el INSAFORP e intermediación laboral implementada por el MTPS por medio de RENACEMPLEO).

En cuanto a los objetivos específicos de la ventanilla única es posible señalar:

(continúa)

<sup>180</sup> La cobertura de los principales programas de empleo, intermediación y capacitación laboral es muy baja, llegando a menos del 14% de la población desempleada.

## Recuadro V.7 (conclusión)

Garantizar la efectiva coordinación de las acciones de formación e intermediación laboral, concebidas como etapas integradas de un mismo proceso.

Asegurar que los beneficiarios logren, desde un mismo lugar, tener acceso a toda la información relacionada con los servicios de capacitación e intermediación laboral.

Desarrollar desde la Ventanilla Única el monopolio de las funciones en común a las instituciones involucradas: registro, derivación y seguimiento de beneficiarios.

Fortalecer las capacidades y competencias específicas de las instituciones (RENACEMPLEO-MTPS, INSAFORP),

Fomentar la participación efectiva de los sindicatos y empleadores por medio de un Consejo Ejecutivo Tripartito de la ventanilla única.

Permitir mayor y mejor focalización de los programas y servicios, tendiendo hacia la igualdad de oportunidades, pues se invertirá más y mejor en aquellos que se encuentran más excluidos.

Posibilitar el monitoreo y la evaluación de los cursos de formación y los servicios de intermediación laboral.

Desarrollar sistemas de información, seguimiento y análisis, dirigidos a la identificación de los diversos grupos presentes en la población económicamente activa (PEA), con especial énfasis en los colectivos más vulnerables.

Uniformizar los registros de las instituciones involucradas con criterios comunes y mejorados.

Fuente: Elaboración propia.

Durante las entrevistas llamó mucho la atención que los planes y estrategias de gobierno fueran vistos como una “amenaza” (“tendientes a reorientar recursos financieros”) y no concebidos como una “oportunidad” de desarrollo para el INSAFORP, con la institución desarrollando un nuevo rol clave y protagónico en la política nacional.

No fue posible constatar evidencias que nos permitan afirmar que existe un sistema como tal en lo denominado SNFP. No todos los actores tienen claro el marco teórico del SNFP. Parece pertinente enmarcar estos conceptos sobre el SNFP:

- El SNFP se encuentra claramente definido en diferentes documentos, especialmente en la política de formación profesional.
- El nivel de información de los actores sobre el planteo teórico de qué es el SNFP y cuáles elementos lo integran, tiene importantes variaciones. Por ejemplo, los representantes del INSAFORP cuentan con una solvencia sustantiva para graficar el sistema y sus componentes. No ocurre lo mismo con el resto de los actores.
- Dejando el plano teórico y pasando a la práctica, luego del análisis de la información y las entrevistas con diversos actores, da la sensación que no podemos afirmar que existe un sistema como tal en funcionamiento. Se han concebido e implementado una gran cantidad de acciones tendientes a la implementación y fortalecimiento de componentes del sistema pero no al grado de poder contrastar su existencia como un todo articulado.

Sin embargo, falta mucho por hacer y los retos no dejan de ser altamente significativos para lograr plasmar en la práctica el Sistema Nacional de Formación Profesional (SNFP).

Existen tres recomendaciones puntuales en la hoja de ruta que permita el fortalecimiento e implementación del SNFP.

En primera instancia, realizar talleres tripartitos informando sobre el planteo teórico del Sistema en base a la política de formación profesional.

En segundo término, se requiere llevar adelante una revisión del desarrollo de los diferentes “pilares” que conforman el sistema. Para ello se deben clasificar las diversas actividades (ejecutadas o en ejecución) y componentes tangibles en los ejes estratégicos y acciones definidos en el marco teórico del Sistema y la Política de formación profesional. Es necesario tener una visión más amplia del estado actual que guardan los elementos que conforman el Sistema Nacional de Formación Profesional.

En tercer término, como resultado del punto anterior se tendrá una clara dimensión del grado de desarrollo de los diferentes pilares del SNFP. Con dicho diagnóstico elaborado, se propone construir una hoja de ruta hacia la implementación efectiva del Sistema como tal. Para construir el Sistema es recomendable ligarlo a los objetivos de empleo, formación profesional e inclusión laboral y social presentes en los planes y políticas del gobierno. Esto permitirá dar un salto cualitativo y garantizará la sostenibilidad de los diferentes componentes.

Parece pertinente desarrollar las tres recomendaciones expuestas, sin duda lo reafirma lo expresado en el documento elaborado por el INSAFORP titulado Política Nacional de Formación Profesional “...En diversas ocasiones se han hecho esfuerzos por conceptualizar el SNFP y definir su estructura y componentes; no obstante, los trabajos recientes de evaluación y diagnóstico de los programas de Formación Profesional revelan que persiste una opinión generalizada, en los diversos actores que participan en el Sistema, que hasta la fecha no se tiene claramente definido al propio Sistema y que éste incluso no opera como tal; adicionalmente, hay una tendencia generalizada a confundir al Sistema Nacional con la institución rectora del mismo, es decir, con el INSAFORP...”.

## Bibliografía

- Abdala, Ernesto. Jóvenes, educación y empleo en América Latina. Papeles de Población. Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM). n. 33, 2002.  
<http://papelesdepoblacion.uaemex.mx/rev33/pdf/Abdala33.pdf>
- Abdala, Ernesto. Manual para la evaluación de impacto en programas de formación para jóvenes. CINTERFOR. Montevideo. 2004. 152 p.
- Abdala, Ernesto “Nuevas soluciones para un viejo problema: modelos de capacitación para el empleo de jóvenes. Aprendizajes en América Latina”. En: Abdala, E.; Jacinto, C.; Solla, A. (coords.) La inclusión laboral de los jóvenes: Entre la desesperanza y la construcción colectiva Montevideo, CINTERFOR/OIT, 2005.
- Abdala, Ernesto. Evaluación de impacto: un reto ineludible para los programas de capacitación juvenil. Boletín 150, 2005
- CEPAL. Mercado laboral y diálogo social en El Salvador. 2010. Santiago de Chile, Chile.
- CEPAL. Panorama Social de América Latina, 2010. Santiago de Chile, Chile.
- Código de Trabajo. Disponible en web:  
<http://www.leylaboral.com/elsalvador/NormasElSalvador.aspx?item=17340&bd=27>
- Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC) (2009), Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2009.
- EHPM 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. 2009. San Salvador, El Salvador.
- Entrevistas a diversos actores gubernamentales, empresarios y sindicalistas.
- Gobierno de El Salvador: Plan Quinquenal de Desarrollo. 2010-2014. Noviembre de 2010. San Salvador, El Salvador.
- GTZ (2004) “Sistematización de la Medida Creación de Empleo Rápido”. Programa FORTALECE, MINEC/GTZ. El Salvador, marzo, 2004.

- GTZ (2005) “Cuaderno de Propuestas de Políticas de Fomento del Empleo Juvenil 2005”. GTZ, 2005.
- INSAFORP. Formación Continua. 2009. Disponible en: <http://www.insaforp.org.sv/>
- INSAFORP. (2002) “Matriz de relación entre artículos de la Ley de Formación Profesional y Reglamento de la Ley y actividades/programas y/o proyectos desarrollados por INSAFORP”. diciembre, 2002.
- INSAFORP. (2003) “Políticas para apoyar eventos de formación profesional en el marco de la formación continua”. Antiguo Cuscatlán, Diciembre de 2005.
- INSAFORP. (2005) “Estudio sobre el Impacto del DE-CAFTA en los sectores productivos de El Salvador: retos y oportunidades”. Septiembre, 2005.
- INSAFORP. (2006) “Presentación Institucional” Power Point, enero, 2006.
- INSAFORP. (2006) “Retos, Transformaciones y Desafíos Futuros”. Ponencia presentada en la VII Reunión de la Red de IFP’s de C.A., Panamá, República Dominicana y Haití. Costa Rica 30-31 marzo 2006.
- INSAFORP. “Informe de Actividades” . Diferentes años.
- INSAFORP. Programas de Formación Profesional del INSAFORP. Ejecución año 2010 y Estrategias de Formación 2011. San Salvador, El Salvador.
- Ley de Organización y Funciones del Sector Trabajo y Previsión Social. Ley de Formación Profesional. Disponible en web: <http://www.insaforp.org.sv/uploaded/content/category/1245879212.pdf>
- MINED (2004) “Ley de Educación Superior”. MINED, 2004.
- MINED (2005) “Plan Nacional de Educación 2021. Fundamentos. MINED. San Salvador, marzo 2005. Disponible en: [http://www.mined.gob.sv/gestion\\_mined/Plan\\_Nacional\\_2021/principal.asp](http://www.mined.gob.sv/gestion_mined/Plan_Nacional_2021/principal.asp)
- MINED (2005) “Plan Nacional de Educación 2021. Metas y Políticas para construir el País que Queremos”. MINED. San Salvador, marzo 2005. Disponible en: [http://www.mined.gob.sv/gestion\\_mined/Plan\\_Nacional\\_2021/principal.asp](http://www.mined.gob.sv/gestion_mined/Plan_Nacional_2021/principal.asp)
- MTPS. Boletín de RENACEMPLEO ANUAL, Unidad de Análisis e Investigación del Mercado de Trabajo. MTPS. 2009. San Salvador, El Salvador.
- Olmos, R. Estudio de evaluación de impacto de cursos de habilitación impartidos en el marco del proyecto INSAFORP- SWISSCONTACT.2007. San Salvador, El Salvador
- OIT. Panorama laboral 2010. 2011. Lima. Perú.
- OIT. Programa de Trabajo Decente El Salvador. 2008-2011. 2007. San Salvador, El Salvador
- OIT/IPEC. Entendiendo el trabajo infantil en El Salvador. 2005. San Salvador, El Salvador.
- OIT “Convenio 142 sobre la orientación profesional y la formación profesional en el desarrollo de los recursos humanos”. Sexagésima reunión OIT, junio 1975. Disponible en: <http://www.ilo.org/ilolex/spanish/convdisp1.htm>
- OIT “Recomendación 195: Sobre el desarrollo de los recursos humanos: educación, formación y aprendizaje permanente. Disponible en: <http://www.ilo.org/ilolex/spanish/recdisp1.htm>
- PNUD. Informe de Desarrollo Humano de El Salvador. 2007-2008: El empleo en uno de los pueblos más trabajadores del mundo. PNUD. 2008. San Salvador, El Salvador



## VI. Hacia un sistema nacional de capacitación en el Perú

*Henry Espinoza Peña*

### Introducción

Durante la última década (2000–2010), el Perú ha experimentado un avance económico nunca antes visto. En términos del PBI per cápita, esta ha sido la mejor década en la historia reciente del Perú. Solo la década de 1960 supera a la presente en cuanto al crecimiento total del PBI. Adicionalmente, el empleo ha venido expandiéndose de manera sostenida, sobre todo el empleo formal. Este crecimiento en el empleo se debe no solo a la minería, sino también al dinamismo que muestran otros sectores de la economía, como la manufactura y la construcción, los cuales se enfocan en la demanda interna y son intensivos en el uso de mano de obra.

A pesar de los avances registrados en el país, el riesgo de que el crecimiento económico experimentado en la última década no sea sostenible está latente. La competitividad de las economías descansa, cada vez más, en la calidad de los recursos humanos. Menos peso es otorgado al costo de la mano de obra, sobre todo si esta no está adecuadamente calificada. En definitiva, desarrollar una mano de obra calificada es un reto de los sistemas educativos, no solo en el Perú, sino también en América Latina. En ese sentido, el reto más crítico es desarrollar una oferta de educación de nivel técnico-productivo que eduque a los individuos para el trabajo: el Sistema Nacional de Capacitación (SNC). El SNC es el responsable de formar técnicos de nivel medio, trabajadores especializados y, en general, la mano de obra para los sectores tradicionales y emergentes (Espínola y García, 2005). Para que cumpla con este rol, el SNC debe ser doblemente pertinente (para la demanda de las empresas y las preferencias y proyectos de las personas), eficiente, y con orientación a reforzar la igualdad y cohesión social<sup>181</sup>.

---

<sup>181</sup> No existe consenso en cuanto al nombre usado. En este documento, se usa el término Sistema Nacional de Capacitación; en otros textos, se hace referencia a la educación técnico-productiva, al sistema de formación laboral, entre otros. Es importante llamar la atención de que, por razones de significación social y de coherencia interna, es necesario identificar al sector con un solo nombre. La idea es facilitar la identidad de los usuarios y de los agentes comprometidos con el sector.



El comportamiento del mercado laboral muestra una demanda creciente por trabajadores especializados y técnicos que, lamentablemente, no es satisfecha. Según un estudio de Manpower (2010), 42% de las empresas en el Perú tiene problemas para encontrar personal, y, precisamente, la mayor dificultad radica en cubrir los puestos técnicos. De hecho, datos recientes de la Sociedad Nacional de Industria (SNI) y del Servicio Nacional de Capacitación para la Industria de la Construcción (SENCICO) señalan la escasez de profesionales a nivel técnico, precisamente en los sectores de mayor dinamismo (manufactura y construcción). El presidente ejecutivo del SENCICO señaló que las compañías constructoras y fabricantes de insumos para el sector requieren cerca de ochenta mil profesionales técnicos, en todo el país, pero anualmente solo se gradúan cuarenta mil. De acuerdo con el Instituto de Estudios Económicos de la SNI, el 50,8% de empresas de cien a más trabajadores tiene dificultades para encontrar personal técnico calificado<sup>182</sup>.

La escasez de profesionales técnicos para cubrir la demanda laboral pone al descubierto las debilidades del sistema educativo formal en general y del SNC de forma particular. La educación formal secundaria cuenta con métodos y contenidos de baja calidad y desactualizados, sobre todo en los centros a los que acceden los jóvenes de bajos recursos (Arróspide y Egger, 2000). Esto se ve reflejado en el empleo de los jóvenes. Muchos jóvenes solo pueden conseguir empleos de baja calidad, mal remunerados y en condiciones precarias (Henderson, 2001). Las generaciones que no cuentan con una adecuada educación, que no pueden entender lo que leen, que no pueden desarrollar operaciones matemáticas básicas y que carecen de las habilidades técnicas que demanda el mercado van a encontrarse en empleos precarios (sin accesos al sistema previsional, ni seguros de salud y/o accidentes de trabajo, con largas jornadas laborales) cuando la economía crece. Se necesita que los jóvenes aprendan a resolver problemas, a trabajar en equipos, a comunicarse propiamente y a entender la naturaleza del mundo del trabajo. Básicamente, se precisa que el conocimiento sea continuo, y que los jóvenes sean capaces de aprender sobre la marcha para adaptarse a los cambios de mercado y de tecnología. Lamentablemente, el SNC no estaría proveyendo estas competencias que las empresas están demandando (Manpower, 2010).

El objetivo de este documento de trabajo es realizar un diagnóstico del SNC que sirva como insumo para la formulación de propuestas de política sobre la base del diálogo social tripartito (trabajadores, empresarios y Estado). La idea es mejorar la eficiencia, pertinencia e impacto del SNC para disminuir la desigualdad y promover la cohesión social. Es necesaria la aplicación de políticas para el desarrollo de capacidades productivas entre los trabajadores, puesto que, de otra forma, se verán mermadas, más aún, sus probabilidades de obtener un empleo decente.

El documento está estructurado en seis secciones incluyendo esta introducción. La segunda sección presenta brevemente la estructura y tendencias del mercado laboral peruano. La idea, con ello, es mostrar el contexto en el cual se circunscribe el SNC y su importancia relativa para generar crecimiento y empleo de calidad. El SNC y su rol en el marco de la legislación educativa, así como también en el marco del diálogo social tripartito, son descritos en la tercera sección. La cuarta sección analiza los retornos al empleo y a los salarios desde el punto de vista de los capacitados en el SNC. A la luz de la evidencia mostrada, la quinta sección introduce un diagnóstico del SNC y algunas propuestas de reforma. Finalmente, la sexta sección presenta las conclusiones de este estudio.

## **A. Estructura y tendencias del mercado laboral**

Durante la última década, la economía peruana ha experimentado altas tasas de crecimiento. El producto bruto interno (PBI) real ha crecido, en promedio, a tasas mayores al 5%, y ha seguido una tendencia ascendente, pues, en 2007, creció en 8,9% y, en 2008, en 9,8%. A pesar de un proceso de desaceleración en 2009 (tasa de crecimiento PBI real: 0,9%), debido a la crisis financiera internacional, el crecimiento recuperó su tendencia positiva en 2010, a saber, 8,8%, y se espera, según

---

<sup>182</sup> [http://economia.terra.com.pe/noticias/noticia.aspx?idNoticia=201011172048\\_TRP\\_79391607](http://economia.terra.com.pe/noticias/noticia.aspx?idNoticia=201011172048_TRP_79391607).

proyecciones del Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), crecer a 6,5% en 2011 y a un porcentaje similar en 2012.

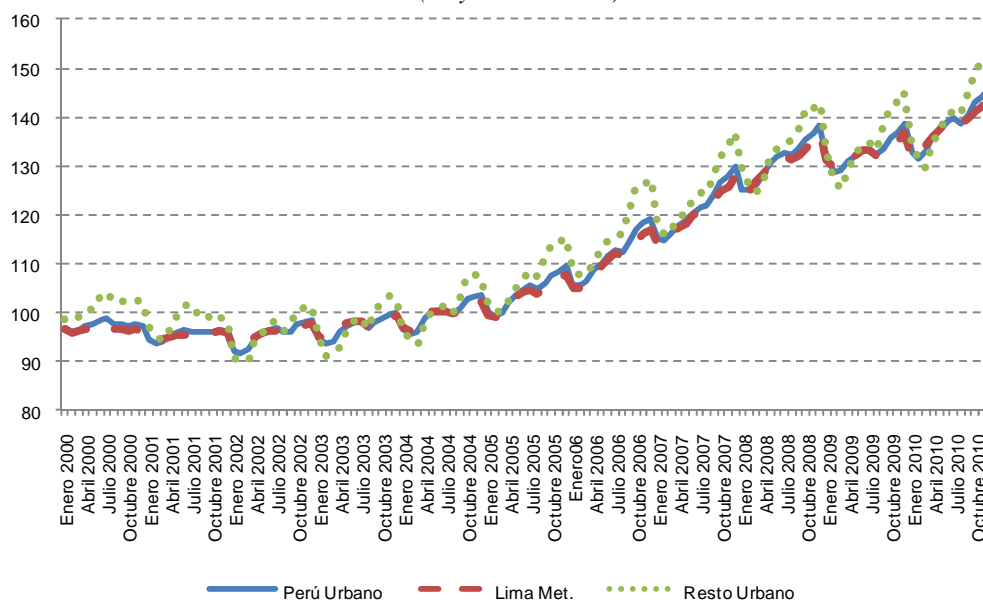
Durante el periodo de crecimiento, el empleo total se expandió y, más importante aún, el índice de empleo registrado creció después de varias décadas. El empleo total (reportado por las encuestas nacionales de hogares), que incluye todo tipo de empleo, inclusive el informal, creció a tasas de más de 3% por año. En la actualidad (datos de 2010), representa alrededor de dieciséis millones de trabajadores. Este índice de empleo, por razones demográficas, crece tanto en fases de crecimiento como de crisis.

En cuanto al empleo registrado, desde 2005, viene creciendo de manera continua gracias al impulso de sectores intensivos en el uso de mano de obra (el sector construcción, el agroindustrial, y el de textiles y confecciones) y a tasas elevadas (crecimiento acumulado de más de 25% en los últimos cinco años). La real novedad es que este crecimiento ha sido más rápido que el empleo total. Un crecimiento tan prolongado del índice de empleo registrado no había sido observado antes en las estadísticas laborales peruanas, donde lo usual siempre fue que creciera el empleo informal.

El índice de empleo registrado incluye solo aquel tipo de empleo que las firmas de diez o más trabajadores reportan al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE). El universo total de este empleo se situó, en el año 2010, en alrededor de 2.6 millones de trabajadores, lo cual representa poco más del 16% del empleo total del Perú, y casi la mitad del empleo asalariado privado (que es, finalmente, con el cual debería ser comparado). El índice de empleo registrado puede ser considerado como el segmento más formal del empleo en el Perú. Los trabajadores reportados ante el MTPE deben contar, al menos, con los beneficios laborales, lo cual es corroborado por el Ministerio. La información para elaborar el indicador de empleo registrado se recoge de las propias empresas, por medio de la encuesta mensual de variación del empleo, aplicada en las principales ciudades del país.

Si se observa la evolución del indicador de empleo registrado (Gráfico VI.1), es notorio que la tasa de crecimiento de este ha sido elevada en el periodo de crecimiento económico reciente, lo cual es un fenómeno inusual en Perú. La situación más común era que este indicador no creciera y, en caso lo hiciera, las tasas de crecimiento eran bastante bajas. Este crecimiento se ha ralentizado en 2009 como consecuencia de la crisis financiera internacional, que ha afectado sectores dinámicos en empleo registrado, sobre todo vinculados a la agro-exportación. Algunos estudios (Chacaltana, 2007; Yamada y Chacaltana, 2007) han vinculado este proceso con el también novedoso crecimiento de las exportaciones intensivas en empleo observado en Perú en años recientes. Algunos de los sectores exportadores, como el de la agro-exportación, deben pasar por complejos programas de verificación de la calidad de sus productos y de las condiciones laborales en las que estos son producidos para poder ingresar en mercados internacionales. Esto genera un incentivo para cumplir con los estándares laborales nacionales. Sin embargo, también se debe reconocer que no todas las empresas exportadoras se comportan así. De hecho, existen algunas que no cumplen con estos estándares; especialmente, no respetan los derechos colectivos. El crecimiento del empleo registrado también ha ocurrido de manera más pronunciada fuera de Lima, especialmente en la zona de la costa.

**GRÁFICO VI.1**  
**PERÚ URBANO, ÍNDICE MENSUAL DEL EMPLEO EN EMPRESAS PRIVADAS DE DIEZ Y**  
**MÁS TRABAJADORES (2000–2010)**  
*(mayo 2004 = 100)*



Fuente: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo – Encuesta Nacional de Variación Mensual del Empleo (ENIVE). Elaboración propia.

Respecto al empleo total, el Cuadro VI.1 indica que, en el año 2010, el mercado laboral peruano estuvo conformado por 16 millones de personas que se encontraban trabajando y aproximadamente 610 mil desempleados que buscaban activamente un puesto de trabajo. La tasa de desempleo abierto fluctúa en niveles bajos (3,7%), lo cual está influenciado por el hecho de que el desempleo en el sector rural del país es prácticamente inexistente, en tanto que, en zonas urbanas, se sitúa en alrededor del 8%.

**CUADRO VI.1**  
**PERÚ, ESTRUCTURA DEL MERCADO LABORAL, 2000–2010**  
*(En miles)*

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
PET ( $\geq 14$ )	17 806	18 343	18 888	19 460	19 798	20 116	20 593	20 860	21 537	21 998	22 515
PEA	12 340	12 487	12 879	13 895	14 102	14 076	14 695	15 269	15 763	16 203	16 581
Ocupados	11 772	11 867	12 190	13 163	13 396	13 365	14 060	14 597	15 099	15 557	15 971
S. público	1 021	935	995	943	1 035	990	1 070	1 202	1 220	1 276	1 291
S. privado	10 752	10 932	11 194	12 220	12 361	12 374	12 990	13 394	13 879	14 280	14 680
Empleador	668	596	635	710	726	754	771	844	835	856	926
Autoempleado	4 497	4 457	4 436	4 841	4 793	4 833	4 934	5 247	5 508	5 634	5 865
TFNR a cargo	1 869	2 045	1 903	2 216	2 246	2 283	2 343	2 470	2 576	2 715	2 801
Trabaja solo	2 629	2 412	2 533	2 625	2 547	2 550	2 591	2 778	2 931	2 918	3 064
Asalariados	3 266	3 529	3 556	3 635	3 745	3 864	4 198	4 480	4 757	4 917	5 062

(continúa)

Cuadro VI.1 (conclusión)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Micro (2–9)	1 786	1 847	1 771	1 838	1 912	1 870	2 009	2 190	2 285	2 289	2 369
Pequeña (10–49)	664	844	813	837	860	934	974	1 008	1 077	1 121	1 144
Mediana (50–99)	164	197	241	234	228	246	264	273	267	292	301
Grande (>99)	647	622	708	707	722	792	925	985	1 078	1 167	1 168
No precisa	5	19	24	20	22	22	26	25	50	48	80
TFNR	1 909	1 887	2 119	2 505	2 560	2 394	2 506	2 243	2 214	2 311	2 280
T. doméstico	368	430	423	483	487	479	530	526	506	497	493
Otros	43	33	25	47	50	50	51	54	58	65	55
Desempleados	567	620	689	732	706	711	635	673	664	646	610
Pob. inactiva	5 466	5 857	6 009	5 565	5 695	6 040	5 898	5 591	5 774	5 795	5 934
T. participación (%)	69,3	68,1	68,2	71,4	71,2	70,0	71,4	73,2	73,2	73,7	73,6
T. desempleo (%)	4,6	5,0	5,4	5,3	5,0	5,1	4,3	4,4	4,2	4,0	3,7
% asal. privados	27,7	29,7	29,2	27,6	28,0	28,9	29,9	30,7	31,5	31,6	31,7
% mype/total ocup.	20,8	22,7	21,2	20,3	20,7	21,0	21,2	21,9	22,3	21,9	22,0

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) – Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG).  
Elaboración propia.

De los 16 millones de trabajadores en 2010, unos 5.1 millones eran asalariados de empresas privadas y 1.3 millones fueron asalariados del sector público. En tanto, 5.9 millones de trabajadores trabajan por cuenta propia (3.1 millones solos y 2.8 millones con ayuda de familiares sin remuneración) y 2.3 millones eran trabajadores familiares no remunerados. Al interior del conjunto de trabajadores asalariados de empresas privadas, alrededor de la mitad trabaja en microempresas (menos de diez trabajadores). Poco más de 1.4 millones laboran en empresas entre 10 y 100 trabajadores, y 1.2 millones de trabajadores laboran en empresas de más de 100 trabajadores.

La estructura del mercado laboral peruano revela dos características importantes a destacar. Primero, y quizá lo más importante para fines de política, la proporción de trabajadores asalariados en empresas del sector privado es bastante baja (alrededor del 32% del total de ocupados). La mayor parte del mercado laboral peruano está conformado por trabajadores no asalariados, principalmente trabajadores por cuenta propia y trabajadores familiares que no reciben remuneración (alrededor del 51% del total de ocupados). Este punto es importante, porque implica que las políticas laborales que presumen la existencia de una relación laboral no se pueden aplicar, o no tendrán la respuesta esperada, en todo el mercado de trabajo, sino, más bien, solo en una parte de este. La informalidad, por ejemplo, que se concentra, en gran medida, en los no asalariados, requiere de medidas que vayan más allá de la regulación de la relación laboral y, más bien, promuevan el desarrollo económico y productivo de estos.

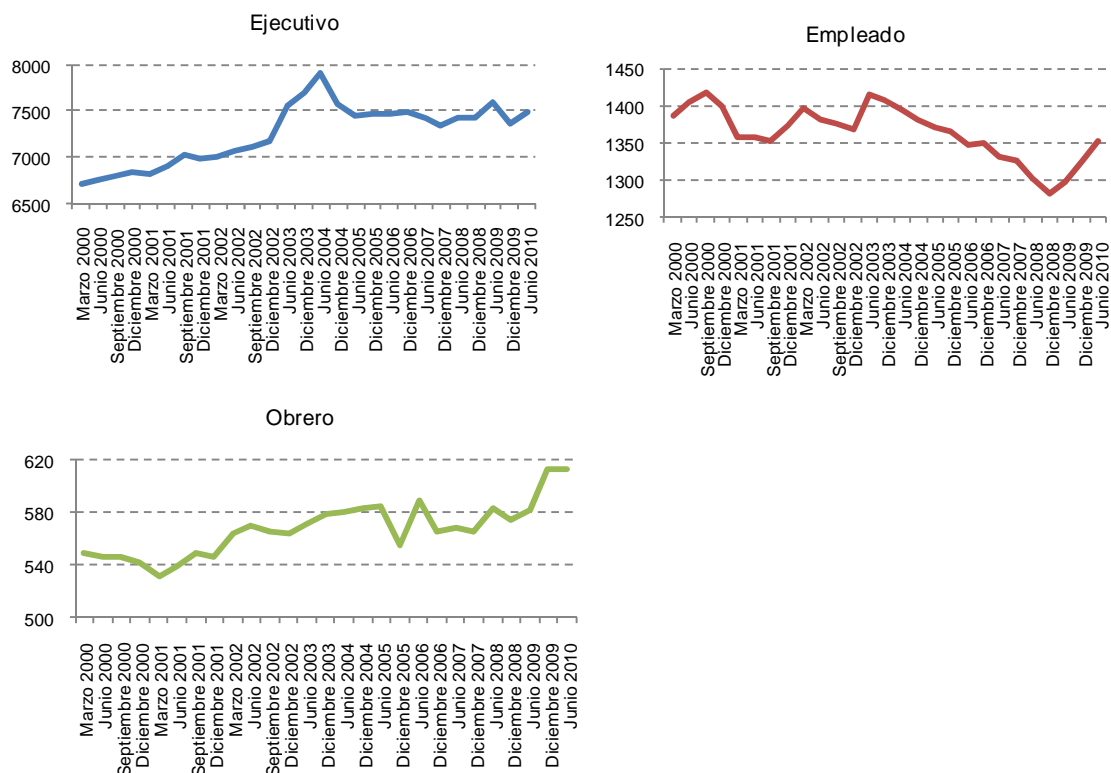
Segundo, otra característica importante del mercado de trabajo peruano es que opera con niveles reducidos de producto por trabajador. En el año 2009, alrededor de 15.6 millones de trabajadores peruanos produjeron alrededor de 393 mil millones de nuevos soles corrientes. Esto significa que cada trabajador produjo, en promedio, alrededor de 25 mil nuevos soles al año o, lo que es lo mismo, unos 2.1 mil nuevos soles por mes. Este monto debe servir para pagar a todos los factores de producción, entre ellos a la mano de obra. Este promedio esconde una enorme heterogeneidad, pues existen sectores con productividad muy alta, junto con sectores de bajísima productividad, pero que precisamente explican la mayor parte del empleo en el país. Para el año 2009, el salario promedio era de alrededor de 959.3 nuevos soles corrientes. Según Villarán (2007), los sectores menos productivos son precisamente los trabajadores por cuenta propia y los negocios familiares. Debido a su baja productividad, estos sectores concentran los niveles más altos de informalidad.

Los datos mostrados en el Cuadro VI.1 también permiten observar otras tendencias interesantes. En el periodo 2000–2010, el empleo total pasó de 11.8 millones de trabajadores a 16 millones, es decir, tuvo un incremento de 4.2 millones en todo el periodo o de casi 382 mil anualmente. Una parte de este incremento se explica por razones demográficas y por un incremento en la participación laboral, que pasó de 69,3% en 2000 a 73,6% en 2010. La otra parte se debe al crecimiento económico observado durante este periodo. En medio de estas tendencias, dos fenómenos aparecen como los más novedosos. Primero, se observa un crecimiento rápido del empleo asalariado en empresas privadas, en donde se crearon 1.8 millones de empleos en el periodo en evaluación. Aquí lo más sorprendente es que este crecimiento ha sido liderado por las empresas más grandes: el empleo ha crecido más en la gran empresa (casi duplicado); seguido de la pequeña (casi duplicado); luego, de la mediana; y, finalmente, de la microempresa. Segundo, este cambio de tendencia es más notable aún si se considera que ha ocurrido en un periodo en que las microempresas han tenido un régimen laboral promocional (desde 2003), con costos laborales no salariales menores (una cuarta parte de los del régimen general). En otras palabras, el empleo ha crecido más rápidamente en empresas donde los costos laborales no salariales han sido cuatro veces mayores, lo cual implica que los incentivos para el crecimiento del empleo asalariado privado provinieron de factores distintos al de los costos de la mano de obra. Detrás de este proceso, parece estar el hecho de que hay un mayor dinamismo económico en sectores intensivos en empleo, como es el caso del sector construcción, manufactura y servicios.

Por medio de los niveles de remuneración de los trabajadores registrados, es posible hacer algunas inferencias sobre la calidad de los empleos generados. El Gráfico VI.2 muestra la evaluación de las remuneraciones reales (nuevos soles del año 1994) para ejecutivos, empleados y obreros, en empresas de diez o más trabajadores, para el periodo 2000–2010. Estos datos sugieren que los ingresos de los trabajadores registrados son mayores a los del promedio del mercado de trabajo. Sin embargo, su crecimiento ha sido desigual. Las remuneraciones de los ejecutivos mostraron una evolución creciente hasta mediados de 2004; luego, se desaceleraron; y, desde mediados de 2005, se mantienen constantes hasta la fecha. En el caso de los empleados, las remuneraciones han mostrado bastante variación en el periodo de referencia; sin embargo, esta variación se ha dado en un rango de S/. 1,300 a S/. 1,400. El caso más sobresaliente es el de los obreros. Si bien estos perciben remuneraciones menores que los empleados y ejecutivos, la evolución de sus remuneraciones, en términos reales, se ha mantenido constantemente creciente. Sin embargo, el crecimiento en términos relativos ha sido menor que el de los ejecutivos.

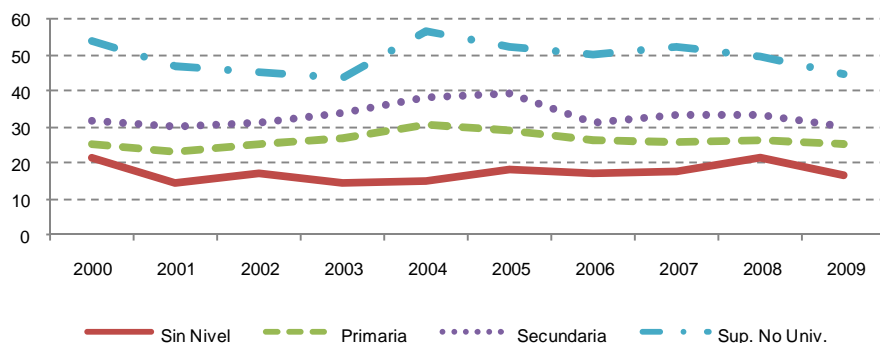
Esta evolución positiva de las remuneraciones en el empleo formal registrado no ha podido, sin embargo, romper viejas taras. Al considerar la evolución de las remuneraciones de los trabajadores en Lima Metropolitana, formal e informal (véase Gráfico VI.3), se observa que las brechas entre los trabajadores con educación superior universitaria y el resto no han variado mucho. Si bien había una tendencia positiva en los salarios del resto de niveles de educación, como proporción de la educación superior, hasta 2005, luego le siguió una tendencia ligeramente negativa que devolvió las brechas a los niveles del año 2000. Este es un fenómeno global. Se ha observado en muchos países que, a pesar de que la proporción de trabajadores con educación terciaria (superior) ha aumentado, las brechas salariales con respecto a los que solo tienen educación secundaria no han disminuido. Y es que el mercado laboral evoluciona y necesita una fuerza laboral cada vez más capacitada. Es decir, mientras que, en términos absolutos, las remuneraciones que perciben profesionales técnicos han aumentado (véase Gráfico VI. 2), en términos relativos, este aumento no ha sido tan alto como el experimentado por los profesionales universitarios.

**GRÁFICO VI.2**  
**LIMA METROPOLITANA, PROMEDIO DE REMUNERACIONES BRUTAS DE EJECUTIVOS,**  
**EMPLEADOS Y OBREROS (MARZO 2000 – JUNIO 2010)**  
*(nuevos soles del año 1994)*



Fuente: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. Encuesta nacional de sueldos y salarios a empresas privadas de diez a más trabajadores. Elaboración propia.

**GRÁFICO VI.3**  
**LIMA METROPOLITANA, INGRESOS LABORALES POR NIVEL DE EDUCACIÓN COMO**  
**PROPORCIÓN DEL NIVEL SUPERIOR UNIVERSITARIO (2000–2009)**  
*(En porcentajes)*



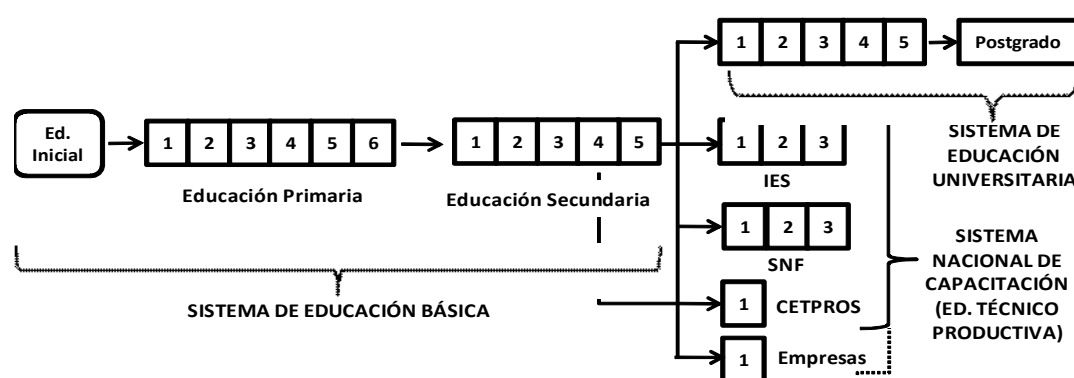
Fuente: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo – Encuesta Nacional de Niveles de Empleo (ENIVE). Elaboración propia.

Estos hechos destacan la necesidad de crear nuevas vías de acceso a la capacitación para ciertos grupos sociales cuya urgencia por participar y generar ingresos no puede ser desconocida. De hecho, las condiciones están dadas para tal fin y existe una demanda creciente de profesionales de nivel técnico. Esta situación lleva a pensar que lo más conveniente sería atraer permanentemente a los más jóvenes hacia un sistema educativo regular (o de formación profesional), que cubra sus expectativas, atienda las particularidades de la población destinataria y mantenga una estrecha relación con el sector productivo.

## B. El Sistema Nacional de Capacitación (SNC)

Los sistemas educativos en el Perú y la capacitación para el trabajo fueron delineados, primero, según la Ley General de Educación (ley n.º 19326) en 1972; luego, según la Ley General de Educación (decreto supremo n.º 23384) en 1982; y, en la actualidad, se rigen según la Ley General de Educación (ley n.º 28044), que entró en vigencia en 2003. Esta ley establece que el sistema educativo consta de dos etapas: educación básica y educación superior. La educación básica comprende los niveles de inicial, primaria (seis años) y secundaria (cinco años). La educación superior puede ser impartida mediante universidades (cinco años), institutos de educación superior (tres años) o servicios nacionales de formación sectorial (uno a tres años). Este es el esquema que se ha representado en la Gráfico VI. 4.

GRÁFICO VI.4  
PERÚ. ESTRUCTURA DE LA EDUCACIÓN



Fuente: Elaboración propia.

La ley n.º 28044, a diferencia de su predecesora, la ley n.º 23384, no distingue entre educación secundaria con variante técnica y secundaria común o humanista. La nueva ley establece un solo nivel de educación secundaria regular.<sup>183</sup> La educación secundaria ofrece a los estudiantes una formación científica, humanista y técnica. Afianza su identidad personal y social, al profundizar los conocimientos obtenidos en la educación primaria. También establece que la capacitación para el trabajo es parte de la formación básica de todos los estudiantes y es denominada educación técnico-productiva.

<sup>183</sup> También establece un sistema de educación básica alternativa para adultos y desertores del sistema regular. Este sistema prioriza, entre sus temas, la capacitación para el trabajo.

En lo que respecta a la educación técnico-productiva, la ley n.º 23384 estableció que está orientada a mejorar el nivel de empleabilidad de sus alumnos. Está dirigida a las personas que buscan una inserción o reinserción en el mercado laboral y a alumnos de educación básica. De hecho, señala que, en los últimos años escolares, se debería desarrollar en el propio centro educativo o, por convenio, en instituciones de formación técnico-productiva, en empresas, y en otros espacios educativos que permitan desarrollar aprendizajes laborales polivalentes y específicos vinculados al desarrollo de cada localidad.

La educación técnico-productiva está organizada en ciclos determinados por las características y complejidades de los perfiles técnico-profesionales y por requerimientos académicos específicos. Los ciclos se organizan en módulos según competencias productivas con valor para el empleo, debidamente certificadas. No son sucesivos ni propedéuticos. Este sistema crea los Centros de Educación Técnico-Productiva (CETPRO), que vendrían a reemplazar a los Centros de Educación Ocupacional (CEO). Finalmente, renombra los Institutos Superiores Tecnológicos (IST) como Institutos de Educación Superior (IES). Otra novedad del sistema es que establece las bases para que los graduados de los CETPRO e IES puedan seguir estudios universitarios previa convalidación de cursos.

Sobre la base de las características de la legislación, implícitamente, se sugiere que las credenciales sobre las habilidades de los trabajadores en el mercado de trabajo peruano se obtienen de cuatro fuentes: el sistema de educación básica, el Sistema Nacional de Capacitación (SNC), el sistema de educación universitaria y las empresas. Arbitrariamente, para fines de análisis en este documento, se define al SNC como aquel que brinda cursos cortos de corte ocupacional o técnico. La presente sección describe al SNC como un mercado de calificaciones. Así, en las siguientes sub-secciones, se presenta una discusión sobre la oferta del SNC, su demanda y el mercado de acreditaciones en este.

## 1. La oferta en el SNC

La oferta en el SNC está compuesta por los siguientes tipos de proveedores:

- Centros Técnico-Productivos (CETPRO), para jóvenes que no necesariamente han terminado la secundaria.
- Institutos de Educación Superior (IES), que ofrecen carreras no universitarias de hasta tres años de educación, pero también cursos ocupacionales más básicos.
- Servicios Nacionales de Formación Sectorial (CFS), que son cuatro: SENATI para la industria, SENCICO para la construcción, INICTEL para el sector de telecomunicaciones y CENFOTUR para el turismo.
- Colegios con Variante Técnica (CVT). Dejaron de tener vigencia en la última revisión de la ley general de educación pero aún existen trabajadores capacitados bajo esta modalidad.
- No formales:
  - Cursos de extensión universitaria.
  - Programas de capacitación públicos.
  - Programas de capacitación en ONG.
  - Capacitación en centros de trabajo.

Según datos de la Encuesta Nacional de Niveles de Empleo (ENIVE, 2009), en Lima, existen alrededor de 2.6 millones de personas que reciben o han recibido capacitación laboral. El Cuadro VI.2 muestra que la mayor parte se ha capacitado en cursos impartidos por IES (31%) y CETPRO (30%). Los CFS han capacitado 6%, mientras que 4% de los capacitados lo ha hecho en CVT. Un 9% de los individuos ha recibido cursos de capacitación en universidades y 2,1% lo ha hecho en las fuerzas armadas (FFAA).



**CUADRO VI.2**  
**LIMA METROPOLITANA, ESTRUCTURA DE LA DEMANDA EN EL MERCADO**  
**DEL SNC 2000–2009**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
SNC (000s)	2 245	2 420	1 690	1 734	1 549	1 765	1 944	1 899	2 174	2 593
%PET	40,2	42,3	28,8	29,2	25,7	28,7	31,1	29,8	33,5	39,4
Centro de enseñanza (%)										
CETPRO	36,7	31,7	31,4	34,6	28,4	30,8	28,5	30,3	27,9	29,9
CFS	5,9	3,2	4,3	4,0	5,8	7,3	6,0	5,6	6,7	6,0
IES	29,5	32,2	28,4	35,1	33,8	30,9	33,3	30,9	29,1	30,9
Universidad	6,7	7,2	10,5	8,5	10,5	10,9	10,5	9,0	9,4	8,8
CVT	3,6	2,8	6,0	3,4	5,3	3,9	3,6	7,2	6,8	4,0
Empresa	6,5	8,0	8,2	6,7	6,7	7,3	6,9	6,7	8,8	8,0
FFAA	2,8	1,6	2,9	1,2	2,9	1,5	1,7	2,3	1,2	2,1
Correspondencia	0,7	0,6	0,7	0,4	0,5	0,4	0,2	0,2	0,3	0,3
Otro	7,6	12,7	7,6	6,2	6,0	6,9	9,2	7,7	9,6	10,1
Financiamiento (%)										
Propio					46,4	47,8	47,8	44,9	44,0	44,0
Familia					37,5	36,3	34,5	34,2	32,2	34,2
Empresa					12,6	12,1	12,8	14,0	15,1	14,0
Otro					3,5	3,8	4,9	6,9	8,7	7,8
Duración (sem)	45,6	39,9	37,1	41,4	31,8	34,3	37,4	33,1	32,8	36,4
Gasto promedio (S/1994)			304,7	422,9	273,2	274,5	366,0	320,3	399,5	445,7
Gasto total (S/1994) (000s)			73 352	151 625	44 521	61 470	86 806	69 222	91 551	96 268

Fuente: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo – Encuesta Nacional de Niveles de Empleo (ENIVE).  
 Elaboración propia.

### a) Los Centros Técnico–Productivos (CETPRO)

Los CETPRO están orientados a la preparación de mano de obra calificada que requiere el sector productivo. Los lineamientos generales de la educación de un CETPRO se establecen según la Ley General de Educación n.º 28044. La ley determina que la educación técnico–productiva está organizada en ciclos, los cuales se organizan en módulos según competencias productivas con valor para el empleo, debidamente certificadas. La educación en los CETPRO está organizada en dos ciclos según la nueva legislación. Primero, el ciclo básico provee al estudiante de las competencias necesarias para ejecutar trabajos de menor complejidad que le permitan incorporarse al mercado laboral. Se accede a dicho ciclo sin el requisito de nivel educativo formal anterior. Tiene carácter terminal (no necesita capacitación adicional para acceder a un empleo) y está orientado a una opción laboral específica. El primer ciclo se desarrolla, aproximadamente, en un total de mil horas de estudio, y otorga el derecho al título de auxiliar técnico.

Segundo, el ciclo medio provee al estudiante de las competencias necesarias para el ejercicio de una actividad ocupacional especializada. Los estudiantes del ciclo medio que aprueben los módulos de una especialidad técnico–productiva, que correspondan como mínimo a un total de dos mil horas de estudio, y cumplan los requisitos para la titulación tienen derecho al título de técnico con mención en la especialidad respectiva. Con las convalidaciones y subsanaciones del caso, los estudiantes pueden continuar y concluir su formación en los niveles de la educación básica y, consecuentemente, estar en condiciones de acceder a la educación superior

Los CETPRO pueden ser de naturaleza pública o privada. Sobre esta base, sus costos difieren en gran medida. Mientras que un mes de capacitación en un CETPRO privado cuesta entre S/. 100 y

S/. 150, en un CETPRO público, el costo oscila entre S/. 20 y S/. 30, montos que son destinados, básicamente, a cubrir algunos costos de material. A pesar de esto, en los CETPRO públicos, los alumnos y profesores participan en actividades para recaudar fondos que se usan para comprar materiales de práctica (este es el caso de telas en confecciones, por ejemplo).

Los CETPRO se han visto muy afectados por el cambio en las preferencias de los jóvenes. Una encuesta de IPSOS Apoyo, realizada en 2009, indicaba que 66% de los jóvenes prefiere estudiar una carrera universitaria en lugar de una carrera técnica. En muchos CETPRO, los profesores son remunerados en función a las horas de clase impartidas; así, estos se ven en la obligación de realizar labores de reclutamiento de alumnos, pues la demanda por sus carreras ha disminuido. Por ello, los profesores de los CETPRO no pueden concentrarse solo en actualizarse, ya que también deben encargarse de buscar alumnos.

## **Servicios Nacionales de Formación Sectorial (CFS)**

### *i) SENATI*

El Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial (SENATI) es una institución que tiene por finalidad proporcionar formación profesional y capacitación para la actividad industrial manufacturera. Fue fundado en 1961 por iniciativa de los empresarios bajo el amparo de la ley n.º 13771. Financia sus actividades por medio de la contribución económica que aportan mensualmente las empresas de más de veinte trabajadores en promedio por año. El monto de la contribución es equivalente al 0,75% del total de las remuneraciones que paguen las empresas a sus trabajadores. Las empresas aportantes tienen derecho a enviar a un trabajador por cada veinticinco trabajadores de su planilla.

El SENATI ofrece formación profesional y capacitación en tres niveles ocupacionales: técnico operativo, técnico medio y técnico superior. Los programas del nivel técnico operativo se dirigen a jóvenes entre 14 y 24 años de edad, que no cuentan con calificación previa, y a trabajadores en servicio calificados o semicalificados. Estos programas serían los más demandados por los jóvenes, especialmente por los pobres, en la medida en que los otros niveles, en cambio, están dirigidos a actualizar o perfeccionar a trabajadores ya ocupados o con formación previa. El SENATI cuenta con 14 direcciones zonales que agrupan 45 centros de formación profesional a lo largo del todo el territorio peruano.

Los cursos del SENATI se desarrollan bajo el sistema dual sobre la base de su metodología de aprender haciendo. El sistema dual emula al sistema alemán, el cual consiste en capacitación práctica en las aulas, que es combinada con trabajo en empresas donde los alumnos pueden aplicar los conocimientos adquiridos en clase. Dependiendo del curso, los días a la semana en las aulas y los días en el trabajo varían. Un curso en el SENATI cuesta, en promedio, S/. 1,300 por mes, de los cuales los alumnos, cuando no son patrocinados por empresas (90% de los 37 mil alumnos que estudian en SENATI), solo solventan entre S/. 150 y S/. 170 por mes.<sup>184</sup>

### *ii) SENCICO*

El Servicio Nacional de Capacitación para la Industria de la Construcción (SENCICO) tiene como finalidad formar, capacitar, perfeccionar y certificar a los trabajadores de la actividad de la construcción en todos sus niveles. También tiene como función realizar las investigaciones y trabajos tecnológicos vinculados a la problemática de la vivienda y de la edificación, además de proponer normas técnicas de aplicación nacional. Inicia sus actividades en 1977 bajo el amparo del decreto ley N° 21673.

SENCICO financia sus actividades con recursos directamente recaudados y los correspondientes a la deducción del dos por mil de los aportes de las empresas de construcción. En

---

<sup>184</sup> Cuando son patrocinados por empresas, los alumnos no aportan al costo del curso.

2011 tiene un presupuesto inicial de casi setenta millones nuevos soles (Portal de Transparencia del Estado Peruano). Cuenta con once sedes zonales y seis escuelas superiores técnicas, así como con nueve laboratorios de ensayo de materiales a nivel nacional.

SENCICO ofrece cursos de nivel operativo, técnico y profesional. Los primeros están orientados tanto a personas con nivel de educación secundaria trunca como a aquellos trabajadores actualmente en ejercicio de labores de construcción. El nivel técnico está orientado a adquirir una carrera técnica, por lo cual requiere personas con secundaria completa como mínimo. El nivel profesional ofrece cursos de nivel de educación superior.

Además de la capacitación para la industria de la construcción, SENCICO ofrece, en todas sus zonales, el servicio de certificación ocupacional, mediante el cual se reconocen los conocimientos tecnológicos y habilidades prácticas de los trabajadores de la construcción, adquiridas por medio de su experiencia laboral o mediante cursos en instituciones de formación, previa aprobación de pruebas ocupacionales. El certificado ocupacional se expide a nombre de la nación y es refrendado por el MTPE.

### *iii) INICTEL*

El Instituto Nacional de Investigación y Capacitación de Telecomunicaciones (INICTEL) fue creado en 1971 bajo el amparo del decreto ley n.º 19020, Ley General de Telecomunicaciones. Realiza actividades de investigación, capacitación especializada, ejecución de estudios y proyectos en el área de las telecomunicaciones.

Los servicios de formación educativa se brindan mediante el Instituto de Educación Superior de Telecomunicaciones y Telemática (ESUTEL), que ofrece carreras de tres a cuatro años de duración dirigidas a jóvenes interesados en esta rama de actividad. Estos servicios comprenden programas de maestría, postgrado, y también cursos o programas de especialización y actualización.

### *iv) CENFOTUR*

La Escuela Nacional de Turismo se creó por decreto supremo n.º 73 del 10 de noviembre de 1965 y funcionó como tal hasta el 6 de julio de 1967, en que, mediante la ley n.º 16658, se creó el Centro Nacional de Aprendizaje de Servidores en Hoteles (CENASH), que se orientó a preparar a barmans, mozos, maitres, cocineros, ayudantes de cocina, cuarteros, camareros, gobernantas y otros que, en ese entonces, requerían los establecimientos de hospedaje, restaurantes y afines. En 1974, el CENASH se incorporó al SENATI hasta el 23 de enero de 1975. Al ser incorporados el CENASH y la Escuela Nacional de Turismo al SENATI, se crearon los programas de turismo y hotelería, y tomaron el nombre de Centro de Calificación Profesional en Hostelería. Finalmente, por decreto ley n.º 21828, se creó el Centro de Formación en Turismo (CENFOTUR).

CENFOTUR brinda capacitación en cursos básicos de aproximadamente sesenta horas que conducen a la formación profesional, por medio de las Escuelas Superiores de Hostelería y Turismo, en ramas de administración hostelera, administración turística y guías oficiales de turismo. Los cursos profesionales tienen una duración superior a las tres mil horas.

## **a) Institutos y Escuelas de Educación Superior (IES)**

Los IES ofrecen carreras no universitarias de hasta tres años de duración. También ofrecen cursos ocupacionales más básicos. Los IES pueden ser públicos o privados, y se rigen bajo la ley n.º 29394, promulgada en 2009. Existen tres modalidades de IES: los Institutos y Escuelas de Educación Superior Tecnológicos (IEST), los Institutos y Escuelas de Educación Superior Pedagógicos (IESP), y los Institutos y Escuelas Superiores de Formación Artística (IESFA). Los estándares de calidad del servicio que prestan los institutos y escuelas de educación superior, incluida la pertinencia, los establecerá el Consejo de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad de la Educación Superior no universitaria (CONEACES). Asimismo, las carreras y programas ofrecidos en los IES son aprobados por el Ministerio de Educación.

En general, los IES ofrecen cursos y programas de capacitación, actualización y especialización a técnicos y a profesionales. También ofrecen formación especializada por medio de estudios de postgrado. Los IESP son instituciones que ofrecen la formación inicial docente que requiere el sistema educativo peruano en todas sus etapas, modalidades, niveles o ciclos y formas. Los IEST son instituciones que proporcionan formación técnica y formación profesional mediante un currículo por competencias que prepare para una cultura productiva con visión empresarial y capacidad emprendedora, y responda a las demandas del sector productivo de la región o del país. Los IESFA son instituciones que brindan formación inicial docente en el campo artístico o de artista profesional en diferentes especialidades.

La estructura del plan de estudio está integrada por el perfil profesional y el plan curricular de cada modalidad de IES. En el caso de los IEST, tiene cuatro componentes: formación transversal, formación específica, consejería y práctica pre-profesional. Se desarrolla en no menos de 2,040 horas, con un mínimo de 88 créditos, en carreras cuya duración es de 4 semestres; o en no menos de 3,060 horas, con un mínimo de 132 créditos, en carreras de 6 semestres; o en no menos de 4,080 horas, con un mínimo de 172 créditos, en carreras de 8 semestres; o en no menos de 5,400 horas y 200 créditos, en carreras de 10 semestres. En el caso de los IESP e IESFA, el plan de estudios está estructurado considerando la formación general y la formación especializada. Se desarrolla en no menos de 5,400 horas y no menos de 200 créditos; la duración de los estudios de carreras es de 10 semestres. La legislación establece una serie de normas para que los estudiantes de los IES prosigan, en el caso que lo deseen, con estudios en universidades. Para tal caso, existen estándares para la convalidación de cursos.

Como en el caso de los CETPRO, los IES también pueden ser públicos o privados. En la actualidad, existen 1,120 IES, los cuales son muy heterogéneos en cuanto a la calidad de los contenidos de sus cursos (Saavedra y Chacaltana, 2001).

## **b) Programas de capacitación no formales**

Estos programas tienen, por lo general, el mismo objetivo de promover la empleabilidad entre los jóvenes, pero no forman parte, de manera formal, del SNC. Son, más bien, iniciativas dirigidas a segmentos de la población que no tendrían acceso a capacitación laboral de otra forma. Los programas de capacitación no formales incluyen aquellos proporcionados por diversas ONG, la cooperación internacional o fundaciones nacionales, empresas, programas públicos del MTPE y los cursos de extensión universitaria. Primero, los cursos brindados por diferentes ONG funcionan, generalmente, como complemento a programas más amplios que incluyen otros componentes como crédito y asistencia técnica, y tienen una orientación muy marcada a individuos y familias en situación de pobreza (Saavedra y Chacaltana, 2001).

Segundo, entre los programas financiados por la cooperación internacional y fundaciones nacionales, encontramos al CAPLAB y el TECSUP. El Programa de Capacitación Laboral (CAPLAB) era financiado por la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE) y se llevó a cabo durante el periodo comprendido entre octubre de 1996 y marzo de 2006. El objetivo de CAPLAB fue desarrollar un programa de capacitación laboral orientado a población joven y mujeres más vulnerables, de modo que se promueva su empleabilidad y se brinde un apoyo a la generación del propio negocio y a la mejora de ingresos familiares. La ejecución del programa tuvo una estrecha vinculación con el Ministerio de Educación y el MTPE. El programa CAPLAB tuvo tres componentes principales: capacitación de jóvenes y mujeres articulada con el mercado laboral, capacitación de directores y docentes de centros de formación técnica (IST/CEO/CETPRO), y un sistema de información laboral y colocación. A modo de balance, se pueden señalar los siguientes resultados de la intervención del programa CAPLAB: 59 centros en área urbana y rural aplican el enfoque CAPLAB en 10 regiones del país; 30,000 estudiantes por año, más de 4,000 docentes capacitados, y 42 módulos de materiales didácticos impresos y digitalizados en aplicación; y 72,000 personas inscritas en la red CIL PROEmpleo, observatorio socio-laboral que funciona en Piura y Cusco, y 38,779 postulantes inscritos en el portal Empleos Perú (IPEBA, 2011).

TECSUP comienza a operar en Lima en 1984, como resultado de la iniciativa de Luis Hochschild Plaut, que había convocado a empresarios y distinguidos profesionales para formar una asociación civil que promueva el proyecto. Posteriormente, en 1993, inicia actividades una segunda sede en Arequipa y el 2008 una en Trujillo. Es una organización educativa dedicada a formar profesionales en tecnología, en disciplinas para las cuales existe demanda en el mercado laboral. Los egresados reciben un seguimiento permanente y son apoyados en su desarrollo posterior. La capacitación de profesionales por medio de capacitación continua está destinada a actualizar, perfeccionar y especializar a personas que buscan desarrollarse dentro de su actividad laboral. El objetivo primordial de TECSUP es dar a sus estudiantes los conocimientos y capacidades para que puedan alcanzar niveles de ingresos satisfactorios o mejorarlos. El énfasis educativo de TECSUP está en la aplicación de la tecnología a la operación y mantenimiento de actividades industriales. La investigación aplicada realizada en TECSUP fortalece tanto la vinculación con las empresas como el dominio de tecnología en muy alto nivel. El financiamiento de los estudios de los más pobres funciona con un fondo rotatorio que les permite estudiar sin pagar y cancelar sus estudios posteriormente a valores vigentes de pensión. Se maneja como una expresión de solidaridad y responsabilidad del joven beneficiario. Los jóvenes egresados eran 6,340 a diciembre de 2010, con un nivel de ocupación del 96%.

Tercero, entre los programas públicos de capacitación impulsados por el MTPE, encontramos: Projoven, Revalora Perú, CENFORP y APROLAB. Projoven funciona desde 1996 y tiene como objetivo fundamental facilitar el acceso al mercado laboral formal de jóvenes de 16 a 24 años de edad y de escasos recursos económicos. Proporciona cursos de tres meses en entidades de capacitación y, luego, en principio, estas entidades deben conseguir una práctica laboral de tres meses a los beneficiarios del programa en empresas. En 2010, contó con un presupuesto de casi setenta millones de nuevos soles (Portal de Transparencia del Estado Peruano).

Projoven no interviene directamente en el mercado de capacitación; más bien, selecciona, regula y financia entidades de capacitación (ECAP) para capacitar a jóvenes (16–24 años) de escasos recursos que, como máximo, han concluido la secundaria. Para asegurar la pertinencia de los cursos que se brindan, Projoven exige que las ECAP muestren una relación o vinculación clara con las empresas de su entorno. Las ECAP se comprometen a conseguir una práctica pagada para cada joven capacitado en una empresa de su localidad. Para ello, presentan una carta de compromiso de empresas dispuestas a contratar a los egresados de los cursos.

Con respecto al contenido de los cursos, estos se desarrollan en dos fases. Cada curso consiste en una fase teórica o técnica de tres meses (trescientas horas aproximadamente), llevada a cabo en las ECAP, y una fase práctica de otros tres meses, llevada a cabo en una empresa. Esto conforma una propuesta en la que la experiencia tiene un papel crucial y se espera que el resultado educativo sea consecuencia del paquete completo. Una vez establecido el emparejamiento entre el joven y la ECAP, Projoven inicia actividades de supervisión y evaluación *ex post* con el fin de corroborar que las ECAP cumplan con sus compromisos, y que los jóvenes desarrollen su práctica en el contexto establecido y bajo las condiciones adecuadas.

El programa Revalora Perú fue creado en marzo de 2009 con el objeto de promover el empleo y proteger la empleabilidad de los trabajadores afectados por la crisis económica internacional. El programa cuenta con tres componentes: i) intermediación laboral; ii) asistencia técnica para emprendedores; y iii) capacitación laboral: recalificación, reentrenamiento de trabajadores y certificación de competencias laborales. Para un plazo de dieciocho meses, recibió un presupuesto de aproximadamente once millones de nuevos soles, provenientes del FONDOEMPLEO y financiados con los aportes de las empresas que, luego de repartir utilidades entre sus trabajadores, tuvieran un remanente con respecto al monto que les corresponde distribuir.

Los Centros de Formación Profesional (CENFORP) se focalizan en jóvenes vulnerables, particularmente en zonas rurales de algunas provincias (Huancayo, Huaraz y Taraco). Imparten formación para proporcionar la capacidad práctica y las actitudes necesarias para el trabajo en un conjunto de ocupaciones dentro de las distintas ramas de la actividad económica. Entre los cursos que se dictan, están electricidad, carpintería, soldadura básica, mecánica automotriz y ensamblaje de

computadoras, entre otros. Se han registrado, en total, a 1,190 beneficiarios y 135 participantes en cursos de corta duración, y a 135 en cursos vacacionales (IPEBA, 2011).

El Programa de Apoyo a la Formación Profesional para la Inserción Laboral en el Perú (APROLAB) se desarrolló en dos etapas. La primera, APROLAB I, buscó modificar el enfoque de la formación profesional mediante la promoción de alianzas entre instituciones de formación, empresas, gobiernos locales y sociedad civil, y estuvo a cargo del MTPE. Uno de los objetivos del APROLAB I fue el diseño del sistema de la formación profesional en el Perú y el establecimiento de un sistema de capacitación en el país. La idea era reorientar la formación profesional hacia la demanda del mercado, las necesidades socioeconómicas y las potencialidades de desarrollo del país. La segunda etapa del programa, ahora a cargo del Ministerio de Educación, APROLAB II, sigue en la misma línea de la primera etapa, y otorga financiamiento y capacitación a centros de formación profesional (IES y CETPRO) para que mejoren su contenido curricular así como también concede financiamiento para mejoras de quipos de enseñanza.

Cuarto, las empresas también capacitan a sus trabajadores. Esta capacitación se da por medio de programas de inducción que siguen procesos e involucran pasantías en diversas áreas de la empresa para conocer la naturaleza del negocio. Por lo general, estos programas de inducción están dirigidos a estudiantes de últimos ciclos o graduados de universidades y son ofrecidos por las grandes empresas del sector financiero, de consumo masivo y de la industria. Otro tipo de capacitación en las empresas es mediante cursos cortos de idiomas o de procesos específicos de la compañía que, por lo general, contratan capacitadores externos. También existen programas de capacitación en la empresa de manera más informal, en los que los trabajadores de más antigüedad transfieren conocimientos a los recién ingresados.

Finalmente, los cursos de extensión universitaria consisten en cursos de actualización y diplomados. Estos son cursos muy específicos y tienen como máximo un año de duración. Están dirigidos a graduados universitarios o a profesionales con experiencia de trabajo en el área específica del curso. En los últimos años, muchas universidades públicas y privadas han incursionado en cursos de extensión de nivel técnico. Entre estos cursos, destacan, en su mayoría, cursos de idiomas y de computación.

## 2. La demanda en el SNC

La demanda de credenciales de calificación viene dada por el gasto que realizan tres tipos de consumidores en este mercado: las familias, las empresas y los trabajadores. Primero, las familias, usualmente, financian la capacitación de sus miembros. En el año 2002, según datos de la ENIVE, 12% de las familias de Lima habían realizado algún gasto en capacitación para el trabajo, sin contar educación básica ni educación superior universitaria. Este monto ascendería a S/. 73 millones a precios de 1994. A 2009, el monto en capacitación habría sido de S/. 96.2 millones a precios de 1994 (véase Cuadro VI.2). Adicionalmente, de los individuos que declaran capacitarse o haberse capacitado, 78% financia la capacitación; el resto es financiado por empresas, becas de instituciones educativas u organismos públicos.

Segundo, las empresas también invierten en la capacitación de sus trabajadores. Una estimación del MTPE, basada en información del año 2001, para Lima Metropolitana, indicó que el gasto anual en capacitación por parte de las empresas, fluctuaba alrededor del 1,4% de las ventas de ese año. A 2007, esa cifra se había reducido al 0,5%. En cambio, la proporción de empresas que declararon haber capacitado a sus trabajadores pasó de 38% en 2001 a 72% en 2007 (MTPE, 2008a).

Finalmente, el gasto del Estado se basa en el financiamiento de gastos en entidades de formación estatales y toma la forma de subsidio a la formación de quienes acuden a estos centros públicos, que, usualmente, son personas de bajos recursos. En menor medida, el Estado actúa también como consumidor final, y envía a su personal a capacitarse o a programas específicos. Según datos del

Sistema Integrado de Administración Financiera del Sector Público (SIAF),<sup>185</sup> el gobierno central, en el rubro de gasto en educación técnico– productiva, gastó alrededor de S/. 157 millones en 2009 y S/. 138 en el año 2010. Gran parte de este gasto (más del 90%) se concentró en el ítem de formación profesional. Desafortunadamente, el sistema no es muy específico en cuanto a los componentes del concepto de formación profesional. El sistema SIAF indica que la formación profesional comprende las acciones de formación técnica orientadas a facilitar la inserción ocupacional de las personas.

El Cuadro VI.3 presenta el perfil de las personas que se capacitan en el SNC para Lima Metropolitana según los distintos cursos en el año 2009. Los datos indican que la proporción de mujeres es mayor solo en los CETPRO. Salvo en los IES, en donde la proporción de mujeres y hombres es similar, en el resto de cursos, los hombres tienen una mayor presencia estadística. En cuanto a la edad, el promedio es bastante alto en general. Para el total de trabajadores capacitados, es mayor a 35 años. Los promedios son mayores para aquellos que se capacitan en empresas (39 años), en las FFAA (45 años) o por correspondencia (53 años).

En lo que respecta al perfil educativo de las personas capacitadas, es posible identificar algunos patrones. Primero, las empresas solo financian capacitación a individuos que, por lo menos, tienen secundaria completa. Segundo, si bien los CETPRO están diseñados para ser una alternativa a quienes no culminan la secundaria, capacitan un porcentaje muy pequeño de individuos que no han culminado los estudios secundarios, lo que no sucede con los CVT, que han capacitado a una proporción importante de personas con secundaria incompleta, lo que, a su vez, puede significar una mala señal en el sentido de que no han culminado la capacitación (estudios). Los CVT incluyen la capacitación laboral como parte del contenido educativo, lo que significa que, si estos individuos no culminaron educación secundaria, no habrían terminado la capacitación. Tercero, se confirma que los cursos de extensión universitaria e IES tienen como requisito la culminación de los estudios secundarios. Incluso pareciera que estos cursos son demandados, en su mayoría, por personas que ya cuentan con estudios superiores. Finalmente, los CFS se enfocan en individuos con, al menos, educación secundaria completa.

En lo que respecta a la situación ocupacional de los capacitados, la gran mayoría, más del 70% en el promedio global, se encuentra empleado. La pregunta en la encuesta no especifica si el curso ha sido tomado o si se está cursando al momento de la encuesta. Por tanto, es difícil discernir si la alta tasa de ocupación se debe a los efectos positivos de la capacitación o si, más bien, es un requisito. Si en la mayoría de casos los trabajadores financian la capacitación, es lógico que se encuentren trabajando para obtener los recursos con los cuales financiar su capacitación, lo que concuerda con el hecho de que la gran mayoría (68% promedio global) de los capacitados se encuentre adecuadamente empleada. Paradójicamente, el promedio de horas trabajadas a la semana pareciera indicar lo contrario. Trabajando a más de 48 horas a la semana, queda poco tiempo para dedicarlo a la capacitación. Sería interesante, entonces, que la encuesta discerniera entre capacitación actual y pasada.

Los promedios de ingresos parecieran confirmar el hecho de que los cursos de extensión universitaria son seguidos, en su mayoría, por personas con educación superior. Son los que presentan los salarios más altos<sup>186</sup>. En cuanto al nivel de empleo, estos individuos son seguidos por aquellos que se capacitan en empresas, FFAA e IES. Los que se capacitan en CETPRO son los que, en promedio, reciben los salarios más bajos.

El hecho de que la pregunta en la encuesta no permita diferenciar capacitación presente de pasada añade otra dificultad de análisis por el lado de los capacitados según tipo de contrato. Es decir, no se sabe si la condición contractual es una consecuencia de la capacitación o si se están capacitando porque se encuentran en esa situación contractual. Así, resulta, por lo menos, curioso que exista un porcentaje significativo (17%) de trabajadores capacitados en empresa sin contrato. En algunos casos,

<sup>185</sup> <http://ofi.mef.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx>.

<sup>186</sup> No se consideran los capacitados en cursos por correspondencia, pues se trataría de un caso de valores extremos no representativos.

esta categoría es la mayoritaria para CETPRO, IES, CVT, CFS y FFAA, aunque la proporción de trabajadores con contratos indefinidos y a plazos (en conjunto) es mayor.

**CUADRO VI.3**  
**LIMA, CARACTERÍSTICAS DE INDIVIDUOS QUE ESTUDIAN O HAN ESTUDIADO**  
**EN EL SNC, 2009**

	CETPRO	CFS	IES	Univ.	CVT	Empresa	FFAA	Corresp	Otro	Total
Total (000s)	770,5	155,0	797,0	226,1	103,8	206,1	54,8	7,1	260,4	2.580,9
Sexo (%)										
Hombres	31,3	69,0	49,9	59,8	59,2	65,9	84,0	82,4	43,2	48,2
Mujeres	68,7	31,0	50,1	40,2	40,8	34,1	16,0	17,6	56,8	51,8
Prom. edad	35,8	34,0	32,6	36,5	34,4	39,6	44,5	52,7	38,2	35,5
Desv. est.	0,6	1,0	0,5	1,0	1,8	1,1	2,4	6,9	1,1	0,4
Nivel educativo (%)	a									
Primaria incompleta	1,8	0,6	0,4	1,1	1,4	0,7	0,0	15,3	1,8	1,1
Primaria completa	2,9	1,9	0,9	0,5	3,8	1,5	1,5	0,0	4,0	2,0
Secundaria incompleta	13,1	6,6	6,6	2,0	23,0	6,2	8,8	29,6	13,6	9,6
Secundaria completa	56,6	49,1	46,4	15,9	55,0	26,8	50,4	21,9	36,3	44,7
Sup. no univ. incompleta	5,7	6,4	4,8	2,1	4,2	9,4	4,5	4,2	6,6	5,5
Sup. no univ. completa	9,3	19,6	15,9	13,7	7,3	20,1	20,4	0,0	14,3	13,8
Sup. univ. incompleta	4,9	9,2	10,1	18,2	0,9	10,0	3,8	4,3	3,6	8,0
Sup. univ. completa	5,7	6,6	14,9	46,6	4,4	25,2	10,5	24,7	19,8	15,3
Situación ocupacional (%)	a									
Ocupado	64,0	80,0	70,1	79,7	59,1	81,6	76,9	72,9	74,8	70,8
Desocupa	5,9	5,4	5,2	4,9	5,5	4,6	2,7	0,0	4,5	5,2
Inactivo	30,1	14,6	24,7	15,4	35,4	13,8	20,4	27,1	20,7	24,0
Cat. Ocupacional (%) <sup>1</sup>	a									
Empleador	4,7	8,7	5,4	7,7	2,6	2,1	6,6	5,9	7,1	5,5
Empleado privado	29,7	33,8	43,8	52,5	23,2	50,6	22,2	70,8	31,8	38,4
Empleado público	3,7	4,0	8,0	13,7	3,4	17,4	48,8	11,8	10,2	9,0
Obrero privado	20,4	28,7	14,5	7,4	26,5	17,2	7,8	0,0	14,1	16,7
Obrero público	0,7	0,0	0,2	0,6	2,1	0,7	0,0	0,0	0,0	0,5
Independiente	29,5	21,6	21,1	15,5	29,6	11,0	9,0	11,4	31,1	23,0
TFNR	1,8	2,5	2,6	1,7	6,2	0,2	0,0	0,0	1,6	2,0
Doméstico	9,5	0,8	3,5	0,0	5,7	0,6	2,6	0,0	3,2	4,3
Practicante, aprendiz	0,0	0,0	0,8	0,9	0,7	0,2	3,0	0,0	0,8	0,5

(continúa)



Cuadro VI.3 (conclusión)

	CETPRO	CFS	IES	Univ.	CVT	Empresa	FFAA	Corresp	Otro	Total
Nivel de empleo (%) <sup>1</sup>	a									
Subempleo por horas	12,8	9,9	9,0	8,0	6,7	3,2	3,3	0,0	8,3	9,1
Subempleo por ingreso	33,9	22,7	21,2	10,8	27,9	8,6	9,5	5,6	27,5	23,1
Empleo adecuado	53,3	67,4	69,8	81,2	65,5	88,2	87,2	94,4	64,2	67,7
Prom. ingresos (S/.) <sup>1</sup>	967,2	1.278,7	1.535,6	2.640,4	1.005,8	1.969,1	1.790,8	5.377,0	1.474,9	1.501,7
Desv. est.	57,2	98,3	125,5	288,6	130,3	158,2	184,7	3416,0	205,0	72,0
Prom. horas (sem) <sup>1</sup>	47,5	50,5	48,0	44,8	49,6	51,6	58,9	48,5	47,3	48,3
Desv. est.	1,0	1,5	0,8	1,2	2,7	1,4	3,3	3,5	1,5	0,5
Tipo de contrato (%) <sup>2</sup>	a									
Contrato indefinido	18,8	23,4	26,2	34,1	14,3	37,4	15,4	46,9	24,9	26,0
Contrato a plazo fijo	28,4	31,8	28,9	33,7	25,6	38,7	27,6	0,0	20,8	29,7
Periodo de prueba	0,5	1,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,1	0,3
Convenio de modalidades formativas	0,0	0,0	1,2	1,2	0,0	0,3	7,1	0,0	0,0	0,7
Contrato de aprendizaje	0,0	0,0	0,0	0,0	1,2	0,0	0,0	0,0	1,4	0,2
Locación de servicios	6,8	4,4	8,0	11,1	11,0	6,6	19,7	53,1	7,1	8,0
Sin contrato	45,4	39,0	35,6	19,9	47,9	17,0	30,1	0,0	44,6	35,1

Fuente: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo – Encuesta Nacional de Niveles de Empleo (ENIVE). Elaboración propia.

<sup>1</sup> Para estas estimaciones, se toma en cuenta solo a los individuos que se reportan ocupados.

<sup>2</sup> Para estas estimaciones, se toma en cuenta solo a los individuos que se reportan ocupados y pertenecen a la categoría ocupacional asalariados (empleados y obreros).

En suma, los trabajadores se capacitan muy tarde en el ciclo de su vida. En promedio, los participantes en el SNC tienen más de 30 años. Asimismo, como ellos financian su capacitación, necesitan estar trabajando para solventar los costos de la capacitación. Sin embargo, es difícil concluir esto con robustez, dado que la encuesta no especifica si el individuo ya se capacitó o si lo está haciendo. Otro factor importante ausente en la encuesta está relacionado con la culminación de los cursos. Aunque haya una pregunta acerca de la duración de los cursos, no es posible establecer si el individuo culminó la capacitación o no. Esta información permitiría conocer en mayor profundidad si el trabajo podría ser una consecuencia de la capacitación o podría ser un medio para acceder a esta.

### 3. El mercado de acreditación en el SNC

El esquema tradicional de funcionamiento del mercado del SNC es uno donde, por ejemplo, la elección de cursos por parte de los estudiantes se basa en preferencias. Existe poca información sobre la calidad de los centros de formación y sobre los contenidos que se imparten en ellos. Además, los centros de formación realizan su programación basada en “lo que saben enseñar” (la oferta), tienen escasos vínculos con el mundo de la producción y, por tanto, poca información sobre sus necesidades. Por lo general, ofrecen formación sin experiencia.

El funcionamiento actual del mercado de capacitación no es necesariamente el óptimo y determina un nivel de calificaciones de la fuerza laboral bastante disperso. Por un lado, 48% de los

profesionales del país se desempeña en un campo laboral que no tiene relación con lo que estudió, y 54% aseguró que, si tuviera la posibilidad de volver a estudiar la misma carrera, no la elegiría (Trabajando.com – Perú). Por otro lado, datos de la Encuesta de Calificaciones y Competencias (ECC)<sup>187</sup> del MTPE y del Sistema de Información Laboral (SIL) muestran que alrededor del 30% de las empresas manifiesta tener dificultades para conseguir mano de obra<sup>188</sup>. La demanda difiere en las calificaciones requeridas. Entre las competencias demandadas, destacan algunas que son complejas, como la capacidad para aprender y resolver problemas; la capacidad de enseñar a otros; o, en el caso del turismo, la capacidad de entender al cliente, planificar y organizar. En todo caso, es probable que el vínculo entre calificaciones y competencias no sea claro para todos los entrevistados. Destacan, también, un alto interés en ciertas características que se podrían denominar básicas o, incluso, personales, como honradez y responsabilidad, o la capacidad de trabajo en equipo. En los datos del SIL, se valora el trabajo en equipo, el buen trato y la capacidad de trabajar bajo presión y, simultáneamente, ser responsable y honesto. Sin embargo, al mismo tiempo, ambas fuentes de información indican que no necesitan trabajadores con experiencia ni con muchas calificaciones, lo cual plantea un problema de expectativas por el lado de la demanda, que no es trivial, porque muchas de estas habilidades no pueden ser obtenidas en el sistema de educación básica.

Los resultados del Perú en el examen PISA (Programme for International Student Assessment), de la OECD, confirman esta afirmación. El estudio de PISA muestra que el 70% de niños y el 60% de niñas de 15 años se encuentra por debajo del nivel 2 de performance educativa. El nivel 2 es el nivel de performance en el cual el niño demuestra las capacidades lectoras que le permitirían desenvolverse efectiva y productivamente en la vida. Los estudiantes debajo del nivel 2 tienen dificultades para entender lo que leen y contrastarlo con evidencia personal o externa. El mismo estudio sugiere que gran parte de este bajo desempeño de los estudiantes (27%, el más alto entre todos los países) se debe al nivel socioeconómico de los estudiantes (OECD, 2010).

Las consecuencias de los resultados del bajo nivel de calidad del sistema de educación básica se pueden observar en algunos datos del mercado de trabajo. De los 20.1 millones que conforman la población de 14 a 65 años, aproximadamente, 840 mil no tienen educación, 4.7 millones solo tienen educación primaria y 9.2 millones solo tienen educación secundaria. El resto, 5.3 millones, tiene educación post-secundaria, de los cuales 2.6 millones tienen educación no universitaria y 2.7 millones tienen educación universitaria. En otras palabras, tres de cada cuatro peruanos ingresa al mercado de trabajo solo sobre la base de la educación básica y uno de cada cuatro sobre la base de alguna forma de educación post-secundaria<sup>189</sup>. Los niveles educativos no influyen mucho en la capacidad de esta población para conseguir un empleo, pero sí influyen decididamente en el tipo de empleo al que acceden.

Una forma simple de entender este proceso se puede obtener del Gráfico VI.5, en donde se muestra cómo se inicia el proceso de transición entre escuela y empleo en el Perú. En el año 2009, aproximadamente, 440 mil jóvenes egresaron de la educación secundaria (dado que, en cada edad simple, existen alrededor de 670 mil jóvenes y 67% de estos se encuentra estudiando en el nivel que les corresponde para su edad). De estos, a la edad de 18 años, un 39% se dedica solo a trabajar, otro 25% no estudiaba ni trabajaba, un 21% solo estudiaba, y un 15% estudiaba y trabajaba. Múltiples iteraciones de esta transición, unidas a decisiones de educación y trabajo tomadas más adelante en la trayectoria de los individuos, determinan el mapa de calificaciones que hemos observado más arriba.

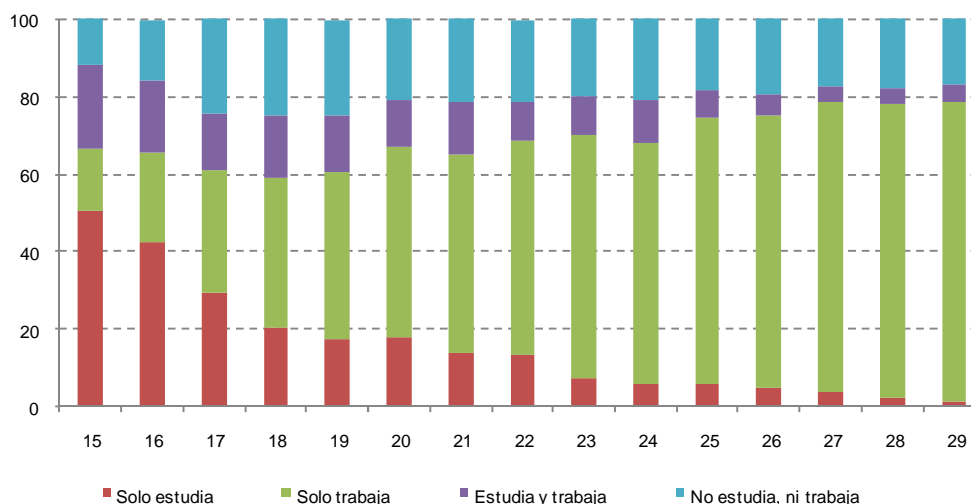
---

<sup>187</sup> Una base de datos que ayuda a analizar la demanda de mano de obra desde el año 2005 es la Encuesta de Calificaciones y Competencias del MTPE. Esta encuesta se ha diseñado sectorialmente debido a la especificidad de las ocupaciones y competencias involucradas en cada sector. Hasta 2007, se habían analizado los sectores de turismo, industrias de plástico, farmacia, pesca y agroindustria.

<sup>188</sup> Aquí, hay que enfatizar que se trata de las declaraciones de los empleadores, lo cual puede implicar que esta dificultad de encontrar personal se refiere a la dificultad de hallar personas dispuestas a trabajar a los salarios propuestos o bajo las condiciones ofrecidas o con la calidad requerida. La encuesta no profundiza en estas cuestiones.

<sup>189</sup> Datos extraídos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) de 2010.

**GRÁFICO VI.5**  
**PERÚ. TRANSICIÓN ESCUELA Y TRABAJO POR EDADES, 2009**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) – Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG). Elaboración propia.

## C. Los retornos del Sistema Nacional de Capacitación

Como cualquier inversión en capital humano, se espera que un curso de capacitación presente retornos positivos. Desde el punto de vista del trabajador, este espera recuperar, en forma de mejores oportunidades de estar empleados y mejores salarios, el costo de oportunidad de participar en el curso (tiempo, ganancias en actividades alternativas). En el año 2009, según datos de la ENIVE, solo en Lima, las familias han invertido más de 96 millones de nuevos soles (del año 1994) en cursos de capacitación y el Estado cerca de 138 millones de nuevos soles. En consecuencia, es importante conocer los retornos de esta inversión.

Por medio de un análisis de los retornos a la capacitación laboral, en esta sección, se evalúa si vale la pena el esfuerzo (inversión). La tasa de retorno de la capacitación laboral puede ser interpretada como una tasa de interés que resume, de alguna manera, los costos y beneficios asociados con la capacitación. Así, una tasa de retorno mayor está asociada a una mejor inversión desde el punto de vista del trabajador.

La evidencia disponible en cuanto a los retornos del SNC en el Perú es escasa. Sin embargo, es posible encontrar un estudio de Chacaltana y Saavedra (2001) en el cual se estiman los retornos del SNC en las remuneraciones por hora de los individuos. Usando datos de la ENIVE de 1997, estos autores encuentran que los Centros de Educación Ocupacional (hoy CETPRO) generan un incremento significativo en las remuneraciones de los trabajadores de 4,2%. Encuentran también incrementos significativos de 27%, 38%, 36% y 37% de los CFS, IES, universidades y de empresas, respectivamente. No encontraron resultados significativos para los CVT. Llama la atención, sin embargo, que los retornos del SNC encontrados por Chacaltana y Saavedra (2001) sean muchas veces mayores a los que los autores reportan para años de educación (7,9%).

La evidencia internacional en cuanto a los retornos de la capacitación laboral es mixta. Hoeckel (2008), mediante una revisión de diversos estudios para países de la OECD, recoge algunas lecciones acerca de los efectos de los sistemas de capacitación. Primero, para Francia, los practicantes en empresas muestran un mejor desempeño en el mercado laboral que los graduados del sistema de capacitación laboral. Segundo, en Alemania, los aprendices (sistema dual) que se quedan en las empresas donde reciben capacitación tienen salarios más altos en su primer empleo que aquellos que abandonan la capacitación en la empresa. Tercero, en Inglaterra, algunos niveles de capacitación (nivel 3) no muestran primas en términos de salarios, pero sí en términos de empleo. Cuarto, en Australia, aquellos que completan cursos de capacitación muestran mayores salarios y chances de estar empleados. Finalmente, pareciera que, para los individuos que no culminan la escuela, el sistema de capacitación les ofrece posibilidades atractivas para mejorar sus chances de estar empleados. Sin embargo, es solo una proporción pequeña de aquellos que abandonan la escuela los que se embarcan en los sistemas de capacitación en Inglaterra.

## 1. Los datos

Para medir los retornos de las distintas fuentes del SNC en Perú, se usa la Encuesta de Hogares Especializada en Niveles de Empleo (ENIVE) desde 2000 a 2009. Para algunos años, la encuesta no incluyó algunas ciudades, por lo cual, en este estudio, solo se usan los datos para Lima Metropolitana.<sup>190</sup>

El Cuadro VI.4 presenta las estadísticas descriptivas de la muestra (incluye población en edad de trabajar – PET) para las variables que se usarán en las estimaciones econométricas. La muestra contiene 68,270 individuos, los cuales son, además, divididos en dos grupos para las estimaciones de empleo y remuneraciones según género: 35,697 mujeres y 32,573 hombres.

**CUADRO VI.4**  
**LIMA METROPOLITANA, ESTADÍSTICAS DESCRIPTIVAS (2000–2009)**

Variable	Total		Hombres		Mujeres	
	Media	Desv. est.	Media	Desv. est.	Media	Desv. est.
Observaciones		68.270		32.573		35.697
SNC						
CETPRO	0,101	0,302	0,066	0,249	0,133	0,340
CFS	0,018	0,133	0,029	0,169	0,008	0,088
IES	0,098	0,298	0,097	0,296	0,099	0,299
UNIV	0,029	0,168	0,033	0,179	0,025	0,157
CVT	0,015	0,122	0,014	0,119	0,016	0,124
EMPRESA	0,024	0,154	0,034	0,182	0,016	0,124
FFAA	0,007	0,081	0,012	0,111	0,001	0,037
Años educ. primaria	5,834	1,052	5,926	0,767	5,749	1,251
Años educ. secundaria	4,009	1,812	4,199	1,630	3,835	1,948
Años educ. sup. no univ.	0,498	1,277	0,475	1,248	0,519	1,302
Años educ. sup. univ.	0,942	2,328	1,098	2,493	0,800	2,157

(continúa)

<sup>190</sup> Para mayor información sobre los detalles técnicos de la encuesta, véase MTPE (2008b).

Cuadro VI.4 (conclusión)

Variable	Total		Hombres		Mujeres	
	Media	Desv. est.	Media	Desv. est.	Media	Desv. est.
Ed. sup. univ. completa	0,103	0,304	0,118	0,323	0,089	0,284
Exp. potencial	19,7	18,2	19,0	17,7	20,3	18,7
Exp. potencial <sup>2</sup>	721,1	1092,5	676,9	1032,9	761,5	1142,6
Ratio niños/miembros hogar	0,171	0,191	0,163	0,187	0,179	0,194
Jefe del hogar	0,331	0,471	0,526	0,499	0,153	0,360
Soltero	0,380	0,485	0,418	0,493	0,345	0,476
Divorciado, separado, viudo	0,117	0,322	0,063	0,243	0,167	0,373
Ln ingreso familiar <sup>a</sup>	3,861	3,576	2,827	3,504	4,804	3,375
Año 2001	0,081	0,272	0,081	0,273	0,080	0,272
Año 2002	0,095	0,294	0,096	0,294	0,095	0,294
Año 2003	0,078	0,268	0,078	0,268	0,078	0,269
Año 2004	0,110	0,313	0,110	0,313	0,111	0,314
Año 2005	0,121	0,326	0,122	0,327	0,120	0,325
Año 2006	0,115	0,319	0,116	0,320	0,113	0,317
Año 2007	0,113	0,316	0,113	0,316	0,112	0,316
Año 2008	0,121	0,327	0,120	0,325	0,122	0,328
Año 2009	0,110	0,312	0,110	0,313	0,110	0,312
Empleo	0,582	0,493	0,702	0,458	0,472	0,499
Empleo formal	0,546	0,498	0,585	0,493	0,493	0,500
Ln remuneraciones por hora	1,358	0,846	1,449	0,827	1,230	0,854
Antigüedad empleo	70,8	88,8	79,366	94,497	59,105	78,960
Contrato permanente	0,134	0,340	0,142	0,349	0,122	0,328
Contrato plazo	0,102	0,302	0,115	0,319	0,084	0,277
Convenio FLJ	0,004	0,062	0,003	0,058	0,005	0,067
Contrato locación	0,044	0,204	0,042	0,200	0,046	0,210
Sindicato empresa	0,065	0,247	0,066	0,248	0,065	0,246
Afiliado sindicato	0,026	0,161	0,026	0,158	0,028	0,164

Fuente: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo – Encuesta Nacional de Niveles de Empleo (ENIVE).

Elaboración propia.

Nota: los promedios de las variables relacionadas a empleo son calculadas sobre la base de los trabajadores ocupados.

<sup>a</sup> Sin considerar al individuo.

Para los grupos en observación, la proporción de individuos que siguen o siguieron cursos del SNC es bastante similar. Salvo en el caso de los CETPRO, en donde la proporción de mujeres capacitadas es casi el doble de la de los hombres, y en las empresas y CFS, en donde la proporción de hombres es el doble que el de las mujeres, las proporciones de los capacitados por tipos de centros son bastante similares. Lo mismo se observa para los promedios, en años, de educación primaria, secundaria y superior. El bajo promedio de años en educación superior se debe a la baja proporción de individuos que culminan los estudios. En total, menos del 19% de la muestra ha culminado estudios de educación superior (universitaria y no universitaria).

En cuanto a experiencia potencial (edad menos años de educación menos seis), se observa un promedio ligeramente mayor a favor de las mujeres. En lo que respecta a las variables relacionadas con el empleo, se observa que la proporción de hombres ocupados es mayor que la de las mujeres, así como en el caso de los trabajadores en el sector formal. Asimismo, las remuneraciones son, en promedio, mayores para los hombres. La antigüedad en el empleo es también mayor para los hombres.

La proporción de individuos por años es también similar, salvo en un par de años, en donde solo representan alrededor del 7,5% de la muestra (2001 y 2003).

## 2. La función de empleo

El modelo usado para estimar los retornos del SNC en empleo se basa en los modelos básicos de capital humano. La relación entre las distintas fuentes del SNC (CETPRO, CFS, IES, UNIV, CVT, empresa y FFAA) y el empleo ( $L_i$ ), medido como una variable dicotómica, se estima como un modelo *pool* de probabilidad lineal mediante mínimos cuadrados ordinarios. Se incluyen como regresores adicionales los años de educación primaria ( $Prim_i$ ), secundaria ( $Sec_i$ ), superior no universitaria ( $SnU_i$ ), superior universitaria ( $SU_i$ ), y variables dicotómicas que indican si el individuo completó o no su educación superior ( $CSnU_i$  y  $CSU_i$ ) y si esta educación se realizó o no en una institución pública ( $PCSnU_i$  y  $PCSU_i$ ). También se incluyen como variables explicativas la experiencia potencial y las características personales, como género, proporción de niños en el hogar, condición de jefe del hogar, estado civil e ingreso del hogar sin contar el ingreso del individuo (todas estas variables agrupadas en un vector  $X_i$ ). Este modelo es identificado de la siguiente manera:

$$[1] L_i = \beta_0 + \beta_1 CETPRO_i + \beta_2 CFS_i + \beta_3 IES_i + \beta_4 UNIV_i + \beta_5 CVT_i + \beta_6 EMP_i + \beta_7 FFAA_i + \gamma_1 Prim_i + \gamma_2 Sec_i + \gamma_3 SnU_i + \gamma_4 SU_i + \gamma_5 CSnU_i + \gamma_6 CSU_i + \gamma_7 PCSnU_i + \gamma_8 PCSU_i + \gamma_k X_i + \varepsilon_i$$

Donde  $i$  es un índice asociado a los individuos en la muestra,  $\beta_1, \beta_2, \beta_3, \beta_4, \beta_5, \beta_6, \beta_7, \gamma_1, \gamma_2, \gamma_3, \gamma_4, \gamma_5, \gamma_6, \gamma_7, \gamma_8, \gamma_k$  son los parámetros a estimar; y  $\varepsilon_i$  es un error aleatorio. En este caso, cada parámetro  $\beta_i$ , indica en cuánto se incrementa la probabilidad de estar empleado por participar en un curso  $i$ , en comparación a no haber participado en ese curso<sup>191</sup>.

Los resultados del modelo se muestran en el Cuadro VI.5. Los resultados sugieren que los CETPRO, CFS, IES, cursos en universidad y en empresas aumentan significativamente la probabilidad de estar empleado entre 3,5% y 14%. No se encuentra evidencia significativa de efectos en empleo de la capacitación en CVT. No se consideran relevantes los efectos en los cursos de las FFAA, pues la proporción de individuos (hombres y mujeres) en esos cursos es bastante baja. Los efectos en las mujeres son ligeramente mayores, pues su situación en el mercado laboral es más desfavorable. Es decir, sin capacitación, estarían en peores condiciones (con menores posibilidades de estar empleadas) que los hombres.

En lo que respecta a las variables relacionadas a la educación regular, se encuentra que los años de educación primaria y secundaria no tienen mayor influencia en la probabilidad de estar empleados. Solo en el caso de educación superior no universitaria se encuentra un efecto positivo de más de 2% tanto para hombres como mujeres. Parece que la educación superior universitaria impacta significativamente en el empleo solo cuando es culminada. Entretanto, existe una penalidad por estudiar educación superior en una institución pública. En lo que respecta a las variables de características personales, una mayor proporción de niños en el hogar obliga a los hombres a trabajar, lo mismo que la condición de jefe hogar. En el caso de las mujeres, es el estado civil el que incrementa sus posibilidades de trabajo. Menos carga laboral en el hogar y ser soltera, o no contar con un esposo, en general, incrementa sus chances de estar empleadas.

<sup>191</sup> Se pensó introducir heterogeneidad por años y por cumplimiento de educación secundaria. Sin embargo, no se encontró evidencia estadística que sugiriera que los efectos del SNC varían con los años ni efectos importantes en cuanto a heterogeneidad por educación secundaria.

Estos resultados parecieran confirmar la necesidad de potenciar no solo el SNC, sino también el sistema de educación básica. Sin embargo, es positivo el hecho de que los CETPRO, que también se enfocan a individuos que no culminan la educación secundaria, generen retornos positivos. Promover el equilibrio de género es también importante, en tanto los retornos a las capacitación de mujeres son ligeramente mayores, pues su situación inicial (sin capacitación) en el mercado laboral es aun menos ventajosa (en comparación a los hombres) que con la capacitación.

**CUADRO VI.5**  
**LIMA METROPOLITANA, RETORNOS DEL SNC EN EMPLEO 2000–2009**  
*(Variable dependiente empleo = 1. Modelo pool de probabilidad lineal  
mediante mínimos cuadrados ordinarios)*

SNC	Hombres	Mujeres
CETPRO	0,062*** (0,008)	0,078*** (0,008)
CFS	0,062*** (0,012)	0,136*** (0,028)
IES	0,035*** (0,007)	0,078*** (0,009)
UNIV	0,054*** (0,011)	0,114*** (0,016)
CVT	–0,014 (0,019)	0,014 (0,02)
EMPRESA	0,031** (0,011)	0,140*** (0,019)
FFAA	–0,055** (0,019)	0,195*** (0,059)
Años educ. primaria	–0,029*** (0,004)	–0,026*** (0,002)
Años educ. secundaria	–0,003 (0,002)	–0,014*** (0,002)
Años educ. sup. no univ.	0,022*** (0,004)	0,035*** (0,004)
Años educ. sup. univ.	–0,007*** (0,002)	–0,001 (0,003)
Ed. sup. no univ. completa	0,009 (0,017)	0,016 (0,019)
Ed. sup. univ. completa	0,142*** (0,015)	0,250*** (0,02)
Ed. sup. no univ. completa pública	–0,055*** (0,013)	–0,044* (0,018)
Ed. sup. univ. completa pública	–0,091*** (0,012)	–0,045** (0,016)
Exp. potencial	0,024*** (0,001)	0,018*** (0,000)
Exp. potencial <sup>2</sup>	–0,001*** (0,000)	–0,000*** (0,000)

(continúa)

Cuadro VI.5 (conclusión)

SNC	Hombres	Mujeres
Ratio niños/miembros hogar	0,082*** (0,013)	-0,012 (0,015)
Jefe del hogar	0,053*** (0,008)	0,083*** (0,01)
Soltero	-0,141*** (0,007)	0,113*** (0,008)
Divorciado, separado, viudo	-0,030** (0,01)	0,099*** (0,009)
Ln ing. fam.	-0,003** (0,001)	0 (0,001)
Constante	0,781*** (0,028)	0,458*** (0,021)
Obs.	32 573	35 697
R2	0,29	0,13
Test F	F(31,32541) = 399,3	F(31,32541) = 221,5
Log likelihood	-15 246,4	-23 363,7

Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta Nacional de Niveles de Empleo.

Errores estándar entre paréntesis.

Nota: \* p&lt;0,05, \*\* p&lt;0,01, \*\*\* p&lt;0,001

### 3. La función de empleo formal

Para este estudio, se consideró necesario no solo evaluar el efecto del SNC en el empleo, sino también en su calidad, es decir, determinar no solo si aquellos individuos que cursan estudios en el SNC obtienen empleo, sino también si este empleo está en el marco de lo que se puede considerar empleo decente. Consecuentemente, se usa la condición de empleo en el sector formal como indicador de empleo de calidad. En este estudio, se considera empleo informal a aquel que se desarrolla en el hogar, en empresas familiares sin remuneración, en empresas de menos de cinco trabajadores, así como también el trabajo independiente no registrado. Por defecto, se considera como empleo formal al resto.

Para estimar el efecto de los cursos del SNC en la probabilidad de estar empleado en el sector formal, se usa el siguiente modelo:

$$[2] \quad LF_i = \beta_0 + \beta_1 CETPROS_i + \beta_2 CFS_i + \beta_3 IES_i + \beta_4 UNIV_i + \beta_5 CVT_i + \beta_6 EMP_i + \beta_7 FFAA_i + \gamma_1 Prim_i + \gamma_2 Sec_i + \gamma_3 SnU_i + \gamma_4 SU_i + \gamma_5 CSnU_i + \gamma_6 CSU_i + \gamma_7 PCSnU_i + \gamma_8 PCSU_i + \varepsilon_i, \quad \forall L_i = 1.$$

En el modelo [2], se mantiene la misma definición de las variables explicativas, como en [1], y la variable dependiente  $LF_i$  indica si el individuo está empleado en el sector formal. Para mitigar el efecto del sesgo de selección por solo considerar individuos que están trabajando, [2] se estima usando un modelo *pool* de probabilidad lineal de máxima verosimilitud bivariado. Las variables que son excluidas del modelo [2], pero que son incluidas en el modelo que explica la selección en empleo, son aquellas contenidas en el vector  $X_i$ . Estas variables, contenidas en el vector  $X_i$  (hijos, condición de jefe del hogar, estado civil e ingreso familiar sin contar el ingreso del individuo), han sido tradicionalmente usadas en economía laboral como instrumentos para asegurar que el modelo de sesgo



de selección esté correctamente especificado y para que no base su robustez en la distribución del error. Por un lado, estas variables influyen en la probabilidad de estar ocupado, pues representan, de alguna forma, el costo de oportunidad de trabajar o no. Por otro lado, son exógenas con respecto a la situación de empleo formal, pues, independientemente de la condición de padres, estado civil o ingresos familiares, todos los trabajadores preferirían trabajar en el sector formal debido a las condiciones más favorables que esto implica en términos de acceso a seguros de salud, pensiones, vacaciones, etc. El modelo [2] será estimado tanto para hombres como para mujeres.

Los resultados del modelo [2] se muestran en el Cuadro VI.6. Se observa que, para todas las fuentes del SNC, salvo CVT, entre los ocupados, aquellos que se han capacitado tienen mayores chances de estar empleados en el sector formal. Los efectos son ligeramente mayores para las mujeres por circunstancias similares al caso del empleo general. Los años de educación en todos los niveles también incrementan la probabilidad de estar empleado en el sector formal tanto para hombres como mujeres. En el caso de las mujeres, el sesgo de selección no ha sido totalmente mitigado. El hecho de que el coeficiente estimado de  $\rho$  sea no significativo sugiere que podría ser más eficiente una estimación de mínimos cuadrados ordinarios. En resumen, controlando por selección en empleo, entre aquellos individuos (hombres y mujeres) que se encuentran trabajando, los que se han capacitado en el SNC tienen mayores chances de encontrarse en el sector formal en comparación con aquellos que no se capacitaron.

**CUADRO VI.6**  
**LIMA METROPOLITANA. RETORNOS DEL SNC EN EMPLEO FORMAL, 2000–2009**

*(Variable dependiente empleo formal = 1. Modelo pool de probabilidad lineal de máxima verosimilitud bivariado con sesgo de selección)*

SNC	Hombres	Mujeres
CETPRO	0,035** (0,013)	0,041*** (0,011)
CFS	0,108*** (0,017)	0,138*** (0,036)
IES	0,083*** (0,01)	0,128*** (0,012)
UNIV	0,101*** (0,014)	0,149*** (0,016)
CVT	–0,002 (0,029)	0,034 (0,031)
EMPRESA	0,255*** (0,012)	0,241*** (0,018)
FFAA	0,235*** (0,022)	0,295*** (0,05)
Años educ. primaria	0,001 (0,005)	0,005 (0,003)
Años educ. secundaria	0,019*** (0,003)	0,039*** (0,002)
Años educ. sup. no univ.	0,029*** (0,005)	0,037*** (0,006)

(continúa)

Cuadro IV.6 (conclusión)

SNC	Hombres	Mujeres
Años educ. sup. univ.	0,018*** (0,003)	0,040*** (0,003)
Ed. sup. no univ. completa	0,066** (0,024)	0,088*** (0,025)
Ed. sup. univ. completa	0,178*** (0,020)	0,118*** (0,024)
Ed. sup. no univ. completa pública	0,025 (0,017)	0,002 (0,022)
Ed. sup. univ. completa pública	-0,020 (0,013)	0,015 (0,014)
Exp. potencial	-0,003 (0,001)	-0,003** (0,001)
Rho ( $\rho$ )	-0,123*** (-0,050)	-0,001 (-0,035)
Constante	0,379*** (0,036)	0,086** (0,027)
Obs.	32.573	35.697
Log likelihood	-29 544,026	-32 208,771
Wald test	$\chi^2_{(27)} = 3$ 492,47	$\chi^2_{(27)} = 5$ 488,85
Test $\rho = 0$	6,046	0,001
Valor p	0,014	0,983

Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta Nacional de Niveles de Empleo.  
Errores estándar entre paréntesis.

\* p<0.05, \*\* p<0.01, \*\*\* p<0.001

#### 4. La función de remuneraciones por hora

El modelo usado para estimar los retornos del SNC en las remuneraciones por hora es construido sobre la base de la función estándar de capital humano (Mincer, 1974). Al igual que para la función de empleo y empleo formal, en la función de remuneraciones por hora, estos modelos son estimados separadamente para hombres y mujeres.

En el modelo planteado, los años de educación han sido separados por niveles para permitir diferencias entre los retornos por nivel educativo. Además de las variables explicativas incluidas en el modelo de empleo formal [2], también se incluyen variables relativas al tipo de trabajo, tales como tipo de contratos, antigüedad en el empleo, presencia de un sindicato en la empresa y si el individuo está afiliado al sindicato (todas estas variables están agrupadas en el vector  $Z_i$ ). Entonces, la función de ingresos por hora queda especificada de la siguiente manera:

$$\begin{aligned}
 [3] \ln Y_i = & \beta_0 + \beta_1 CETPROS_i + \beta_2 CFS_i + \beta_3 IES_i + \beta_4 UNIV_i + \beta_5 CVT_i + \beta_6 EMP_i + \\
 & \beta_7 FFAA_i + \gamma_1 Prim_i + \gamma_2 Sec_i + \gamma_3 SnU_i + \gamma_4 SU_i + \gamma_5 CSnU_i + \gamma_6 CSU_i + \\
 & \gamma_7 PCSnU_i + \gamma_8 PCSU_i + \pi_k Z_i + \varepsilon_i, \quad \forall L_i = 1,
 \end{aligned}$$

Donde  $Y_i$  es la remuneración por hora del trabajador  $i$ ,  $\beta_1, \beta_2, \beta_3, \beta_4, \beta_5, \beta_6, \beta_7, \gamma_1, \gamma_2, \gamma_3, \gamma_4, \gamma_5, \gamma_6, \gamma_7, \gamma_8, \gamma_9$ ;  $\pi_k$  son los parámetros a estimar; y  $\varepsilon_i$  es un error aleatorio. Así, la variable dependiente es el logaritmo natural del ingreso por hora autoreportado en la encuesta. Como en el caso de empleo formal, este modelo será estimado usando un modelo de máxima verosimilitud bivariado para mitigar los efectos del sesgo de selección en empleo. Las variables que son excluidas del modelo [3], pero que son incluidas en el modelo que explica la selección en empleo, son aquellas contenidas en el vector  $X_i$ . Estas variables, contenidas en el vector  $X_i$  (hijos, condición de jefe del hogar, estado civil e ingreso familiar sin contar el ingreso del individuo), han sido tradicionalmente usadas en economía laboral como instrumentos para asegurar que el modelo de sesgo de selección esté correctamente especificado y para que no asuma su robustez en la distribución del error. Por un lado, estas variables influyen en la probabilidad de estar ocupado, pues representan, de alguna forma, el costo de oportunidad de trabajar o no. Por otro lado, son exógenas con respecto al salario, pues, aunque podrían influir en este por medio del salario de reserva, este efecto es mínimo. Dada la gran proporción de individuos en el sector informal, muchos de ellos tienen dificultades para encontrar buenos empleos, de tal manera que su salario de reserva se ha reducido tanto que deja de ser un criterio de evaluación para aceptar ciertos niveles de salario.

En ambos casos (regresiones para hombres y mujeres), se encontró evidencia de sesgo de selección ( $\rho$  estadísticamente significativo).  $\rho$  representa el coeficiente de correlación entre los errores de las regresiones de selección y de remuneraciones. En todos los casos, se rechaza la hipótesis nula de que las ecuaciones son independientes ( $\rho = 0$ ).

El Cuadro VI.7 resume los resultados del modelo de regresión de ingresos por hora para trabajadores de Lima Metropolitana. En cuanto a los cursos del SNC, se observa que, para el caso de IES, cursos en universidades y empresas, los efectos son siempre positivos y significativos independientemente del género. En el caso de los cursos en CFS y FFAA, los efectos son positivos y significativos para los hombres y no significativos en el caso de las mujeres. Esto podría ser consecuencia de la baja proporción de mujeres en esos cursos en comparación con la de hombres.

En lo que respecta a los retornos por año de educación, estos se incrementan con el nivel educativo. Para los retornos de la educación superior, estos son mayores cuando se han culminado los estudios. Asimismo, existe una penalidad por terminar los estudios de educación superior universitaria en una institución pública.

Los coeficientes de las variables relacionadas con las características del trabajo revelan hechos importantes. Tener un contrato, en comparación con no tener uno, tiene un impacto positivo en las remuneraciones por hora. Este es el caso para los contratos permanentes, contratos a plazo y de locación de servicios. Entre estos, el primero es el que tiene un impacto mayor. Sin embargo, los convenios de formación laboral juvenil tienen un impacto remunerativo menor en comparación con no tener contrato. Podría haber dos explicaciones para este fenómeno. Primero, lo que sugiere la teoría del capital humano es que los trabajadores sacrifican remuneraciones en el presente a cambio de capacitación. Segundo, la regulación indica que las remuneraciones de los convenios de formación laboral juvenil están alrededor de la remuneración mínima vital, que es menor al salario promedio obtenido por los trabajadores sin contrato.

Pareciera que la presencia de un sindicato en la empresa no tiene un impacto significativo en las remuneraciones por hora. Sin embargo, estar afiliado en el sindicato tiene un impacto negativo en las remuneraciones. Esto puede ser el caso del tipo de trabajador afiliado al sindicato. Los empleados de oficina que, en promedio, poseen mayores remuneraciones no cuentan con sindicatos, que, por lo general, están presentes para obreros, que tienen remuneraciones relativamente menores.

**CUADRO VI.7**  
**LIMA METROPOLITANA, TRABAJADORES DEPENDIENTES. RETORNOS DEL SNC EN**  
**REMUNERACIONES, 2000–2009**

*(Variable dependiente Ln Remuneraciones por hora. Modelo pool de máxima verosimilitud  
bivariado con sesgo de selección)*

SNC	Hombres	Mujeres
CETPRO	0,009 (0,016)	–0,031 (0,017)
CFS	0,146*** (0,024)	–0,006 (0,056)
IES	0,124*** (0,016)	0,110*** (0,019)
UNIV	0,133*** (0,027)	0,146*** (0,033)
CVT	–0,024 (0,039)	–0,016 (0,051)
EMPRESA	0,103*** (0,024)	0,108** (0,036)
FFAA	0,237*** (0,033)	0,095 (0,111)
Años educ. primaria	0,031*** (0,007)	0,027*** (0,007)
Años educ. secundaria	0,041*** (0,003)	0,042*** (0,004)
Años educ. sup. no univ.	0,049*** (0,008)	0,025** (0,009)
Años educ. sup. univ.	0,082*** (0,005)	0,059*** (0,006)
Ed. sup. no univ. completa	0,103** (0,035)	0,141*** (0,037)
Ed. sup. univ. completa	0,509*** (0,038)	0,290*** (0,048)
Ed. sup. no univ. completa pública	0,004 (0,026)	–0,036 (0,035)
Ed. sup. univ. completa pública	–0,307*** (0,029)	–0,208*** (0,032)
Exp. potencial	0,007*** (0,002)	0,007*** (0,002)
Contrato permanente	0,579*** (0,014)	0,783*** (0,021)
Contrato plazo	0,426*** (0,012)	0,595*** (0,018)
Convenio FLJ	–0,086 (0,079)	0,022 (0,08)
Contrato locación	0,235*** (0,023)	0,342*** (0,026)

(continúa)

Cuadro VI.7 (conclusión)

SNC	Hombres	Mujeres
Sindicato empresa	0,068** (0,022)	–0,005 (0,025)
Afiliado sindicato	–0,057 (0,033)	–0,170*** (0,033)
Constante	0,467*** (0,052)	0,557*** (0,052)
Rho ( $\rho$ )	–0,210*** (0,032)	–0,353*** (0,049)
Obs.	32 573	35 697
Log likelihood	–37 486,314	–39 858,055
Wald test	$\chi^2_{(33)} = 12$ 796,09	$\chi^2_{(33)} = 8$ 338,09
Test $\rho = 0$	41,532	43,121
Valor $p$	0,00	0,00

Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta Nacional de Niveles de Empleo.  
Errores estándar entre paréntesis. \*  $p < 0.05$ , \*\*  $p < 0.01$ , \*\*\*  $p < 0.001$

## D. Diagnóstico y propuestas de política

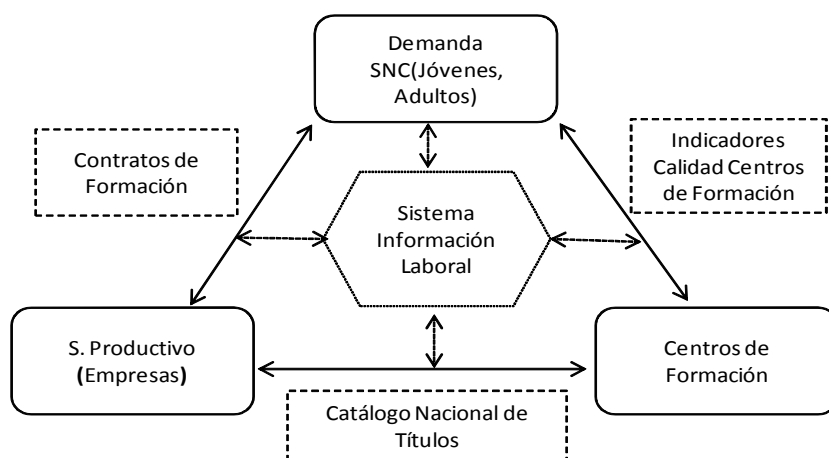
Los sistemas nacionales de capacitación no son exitosos cuando no existe un diálogo institucionalizado entre los centros de formación, las empresas y los trabajadores. Es decir, los trabajadores y las empresas no saben qué habilidades adquirir y los centros de formación no saben qué enseñar, pues los espacios para intercambiar esta información no son aprovechados o no existen. Es decir, cuando la oferta de cursos de capacitación no está a la par con lo que demandan las empresas, los trabajadores deben decidir si capacitarse o no en cursos que no les sirven (porque nadie los demanda) y, consecuentemente, son difíciles de financiar (las empresas no financian lo que no van a usar). Asimismo, un marco débil de diálogo entre los trabajadores y las empresas no permite establecer relaciones de trabajo claras que eliminen la incertidumbre en cuanto a la duración de la relación. Esto implica que las empresas tampoco puedan participar de los retornos a la capacitación (Godfrey, 2003).

Este diagnóstico básico identifica cuatro rasgos fundamentales del SNC que deben ser tomados en cuenta para la elaboración de políticas. En el caso peruano, coincide que el SNC se caracteriza principalmente por: i) su baja pertinencia; ii) la poca transparencia sobre la calidad de sus contenidos; iii) la escasez de fuentes de financiamiento; y iv) por las barreras al acceso de algunos demandantes (inequidad).

Implícitamente, se señala en la introducción de esta sección que, para superar los problemas señalados en este diagnóstico preliminar, se requiere fortalecer los mecanismos del diálogo social. Es decir, es necesario modificar los contenidos de los cursos del SNC. Los centros de formación necesitan ofertar cursos que el sector productivo requiera. Para este fin, lo ideal sería estrechar los lazos entre el SNC y el sector productivo. Así, los contenidos de los cursos estarían más acorde con lo que requiere el mercado. Es necesario, entonces, un sistema articulado de información, que permita establecer un mejor emparejamiento entre los demandantes y los ofertantes en el SNC. Esto, a su vez, incidiría en la mejora de las fuentes de financiamiento, puesto que un mejor emparejamiento incrementaría las probabilidades de éxito en el mercado de trabajo. De hecho, se observa en los casos de los CFS que las empresas financian gran parte de la capacitación de los alumnos. Y esto se da

porque existe un diálogo. En el caso del SENATI, existe un consejo consultivo, conformado por miembros del SENATI y del sector industrial, en donde se establecen qué posiciones en las empresas son las que necesitan formación o capacitación. Y, sobre esta base, se arman los currículos y contenidos de los cursos en la institución. Como consecuencia, los alumnos son requeridos para trabajar en estas empresas antes de haber terminado su capacitación.

**GRÁFICO VI.6**  
**UNA PROPUESTA DE REFORMA DEL SNC**



Fuente: Elaboración propia.

En términos gráficos, el Gráfico VI.6 sugiere algunos elementos que podrían reforzar la interrelación entre los distintos entes del SNC: sector productivo, centros de formación, demandantes de capacitación y el Estado por medio del diálogo social. En realidad, sugiere cómo, en teoría, debería funcionar el SNC según la reglamentación vigente usando los servicios oficiales de intermediación.

Primero, la relación entre los centros de formación y las empresas debería darse mediante servicios de información, que permitan un intercambio y una actualización frecuente de las demandas profesionales en el mercado de trabajo. La única manera de que los centros de formación sepan para qué puestos de trabajo se necesita capacitación es por medio de las empresas. Espacios de diálogos entre los centros de formación y las empresas son cruciales para tal fin. La nueva ley de educación, incluso, establece que es función de las empresas participar en estos espacios. Sin embargo, la ley no es clara o, mejor dicho, no establece los mecanismos mediante los cuales llevar a cabo el diálogo.

Los centros de formación que son directamente financiados por las empresas, tales como los CFS o IES como TECSUP, el Instituto de Formación Bancaria (de la Asociación de Empresas Bancarias – ASBANC) y el Instituto de Comercio Exterior (de la Asociación de Exportadores), cuentan con consejos consultivos con miembros de las empresas y de la academia para determinar los contenidos de los cursos. Consecuentemente, tienen no solo alta demanda para sus graduados, de parte de las empresas, sino también alta demanda de los alumnos para capacitarse en esos centros. En muchos de estos centros de formación, las postulaciones se hacen con un semestre académico de anticipación para asegurar una vacante.

El rol del Estado es clave como facilitador del diálogo entre las empresas y los centros de formación. Es decir, por ejemplo, la elaboración de un catálogo nacional de títulos en la que participen las empresas podría facilitar este intercambio. Una mejor definición acerca de en qué consiste y las funciones desarrolladas en un puesto de trabajo y en qué puestos se necesita formación laboral puede agilizar una mejor identificación de lo que se debe enseñar en determinados cursos. Es decir, existen ciertos contenidos prácticos que deben contener algunos cursos asociados a un puesto de trabajo. Un catálogo nacional de títulos o puestos, en definitiva, ayudaría a establecer cuáles son esos contenidos. El Departamento de Empleo de los Estados Unidos cuenta con un sistema de este tipo desde hace muchos años, el llamado “Diccionario de ocupaciones” (Dictionary of Occupational Titles)<sup>192</sup>. En realidades más cercanas a la nuestra, en Colombia, el Servicio Nacional de Empleo, por medio del Observatorio Laboral y Ocupacional Colombiano, ofrece un servicio similar<sup>193</sup>.

Segundo, el vínculo entre los demandantes de capacitación y los centros de formación (la oferta) debería darse en el marco de un sistema de información sobre la base de indicadores de calidad, como se señala en el Gráfico VI.6. Un mejor emparejamiento entre la demanda y oferta de capacitación tendría un impacto positivo en el aprovechamiento de los contenidos de los cursos por parte de los demandantes y, en el mediano plazo, eliminaría del mercado a los centros de formación de baja calidad. Esto bajo el supuesto de la existencia de un ente regulador que certifique la información proporcionada mediante los indicadores. En efecto, la Ley General de Educación n.º 28044 institucionaliza la creación del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (SINEACE), que, en teoría, cumple esa función. El SINEACE se propone garantizar a la sociedad la calidad de los servicios educativos brindados por las instituciones de educación básica y superior, y promover el desarrollo de las competencias necesarias para alcanzar mejores niveles de calificación profesional y desempeño laboral (IPEBA, 2011). Sin embargo, en lo que respecta al SNC, tiene un ente que se encarga del caso de los IES (CONEACES) y otro que se encarga de los CETPRO (IPEBA).

Tercero, la relación entre el sector productivo (las empresas) y los demandantes de capacitación debería estar regulada por medio de convenios o contratos de formación. Si las instituciones están reguladas y se cumplen, van a permitir a los demandantes de capacitación extender sus conocimientos. Así también servirían para las empresas para recuperar, de ser el caso, su inversión en la capacitación de un trabajador.

Finalmente, en el medio del Gráfico VI.6, se sugiere implícitamente una reforma del Sistema de Información Laboral (SIL) como instrumento para interrelacionar estos tres componentes del SNC. El SIL tiene la capacidad de organizar la información en el mercado de trabajo y de capacitación. Así, puede contactar a los demandantes de empleo con los oferentes dadas sus calificaciones específicas sobre la base de que se conocen los títulos y contenidos de los cursos y de los puestos de trabajo. Esto permitirá un mayor dinamismo en el mercado laboral y un mejor emparejamiento trabajador–puesto de trabajo.

## 1. Baja pertinencia

El problema de baja pertinencia en el mercado de calificaciones surge cuando el contenido de los cursos de capacitación no tiene relación con las demandas de calificaciones en el mercado laboral. Usualmente, los sistemas productivos innovan y se transforman a gran velocidad. Por el contrario, el sector académico de formación es un poco más lento para adaptarse a los cambios. Esto se debe a que la acumulación de infraestructura y logística educativa para ciertas ocupaciones resulta costosa. Asimismo, la acumulación del capital humano necesario (léase docentes especializados) toma tiempo en ser adquirido. Cuando el desfase entre lo que necesita el mundo de la producción y lo que produce el SNC es grande, se observa un problema de inadecuación: un emparejamiento ineficiente entre el capital humano y los puestos de trabajo.

<sup>192</sup> <http://www.occupationalinfo.org/>.

<sup>193</sup> <http://observatorio.sena.edu.co/>.

Los niveles de adecuación están supeditados a los métodos de medición de estos. Con la información existente en el Perú, se pueden implementar, al menos, dos formas de medición. Primero, Verdera (1995) compara directamente la formación requerida para ciertas ocupaciones y la formación de los trabajadores. Siguiendo las recomendaciones de la Conferencia de Estadísticos del Trabajo de 1966, Verdera (1995) define “subutilización de calificaciones o subempleo encubierto, cuando un trabajador se ubica en un grupo ocupacional con menores requerimientos a los que ha alcanzado” y sobreutilización por educación “cuando un trabajador está en un grupo ocupacional para el cual no tiene el nivel requerido”. Según sus resultados, con datos de Lima para inicios de 1993, la subutilización fue de 40%, la sobreutilización de 15% y, por tanto, el empleo adecuado de 45%.

Segundo, otros estudios sugieren comparar la educación alcanzada con el promedio en cada ocupación. Para el año 2001, Burga y Moreno (2002) estimaron el denominado índice de Clogg a partir de las encuestas de hogares para los profesionales y sus resultados revelaron un nivel de sub-educación del 15,5% y un nivel de sobre-educación del 13,8%. Más adelante, Herrera (2005), afinando la metodología y analizando toda la fuerza laboral, encuentra que la sub-educación en el Perú llegó al 15% en 2002, en tanto que la sobre-educación llegó al 17,9%. Herrera (2005) también analiza las diferencias entre aquellos que están sub-educados y aquellos que están sobre-educados. Según sus resultados, los varones tienen un 17% más de probabilidad de estar sobre-educados que las mujeres, y lo inverso ocurre en el caso de la sub-educación. El jefe del hogar tiene menores probabilidades de estar sobre-educado que el resto de miembros del hogar y tiene mayor probabilidad de estar sub-educado. El grupo entre 36-44 años tiene menores probabilidades de estar sobre-educado, y los jóvenes de 24-35 años tienen mayores probabilidades de estar sobre-educados.

Datos más recientes, para 2010, de la consultora de recursos humanos Trabajando.com Perú señalan que 48% de los profesionales del país se desempeña en un campo laboral que no tiene relación con lo que estudió. Asimismo, en la misma encuesta, el 54% aseguró que, si tuviera la oportunidad de volver a estudiar la carrera que eligió, no lo haría. Evidentemente, las competencias requeridas por el sector productivo no son atendidas en los centros de formación. Los centros de formación ofrecen en exceso las especialidades menos costosas y de menor demanda laboral. Básicamente, ofrecen lo que pueden. Como consecuencia, los trabajadores no se desempeñan en lo que estudian y las empresas tienen dificultades para encontrar trabajadores. Según Manpower (2010), 42% de las empresas tiene problemas en encontrar personal, y son los puestos técnicos los que encabezan la lista de ocupaciones con mayor dificultad de ser cubiertas con candidatos idóneos.

Manpower (2010) indica que las competencias que las empresas tienen dificultad en encontrar en el mercado son, entre otras, competencia lingüística e idiomas, pensamiento científico–tecnológico, competencia matemática, competencia digital, autonomía e iniciativa personal (aprender a emprender), auto-aprendizaje (aprender a aprender), competencia social y ciudadanía, y disposición hacia la cultura y el arte. Se destaca que, como el mercado evoluciona constantemente, es necesario que los trabajadores puedan aprender por sí mismos los nuevos procesos, es decir, que los trabajadores sean capaces de adaptarse a los cambios y que los centros de formación entrenen a los trabajadores en aprender a aprender.

En la discusión acerca de la sub y sobre educación, el rol de la experiencia es, en ciertas ocasiones, ignorado. En la práctica, en Lima<sup>194</sup>, hay un 49% de la fuerza laboral que ha aprendido algún tipo de oficio por medio de la experiencia, sin necesidad de capacitarse. El 44% de estos individuos lo aprendió de parientes (en las denominadas microempresas o negocios familiares), en tanto que el 31% lo aprendió por su cuenta. Un 24% adicional indica que aprendió su oficio en una empresa. En cualquier caso, estos datos indican que existe un espacio importante para procesos de certificación de habilidades en el mercado de trabajo peruano. De hecho, el MTPE ha implementado un sistema de certificación ocupacional llamado “Tu experiencia vale”. Este programa otorga una constancia a nombre del MTPE que reconoce los conocimientos adquiridos por medio de la experiencia. Para tener acceso a esa constancia, los trabajadores deben pasar unas pruebas de

---

<sup>194</sup> Datos de la ENIVE de 2009.



conocimientos. El programa también incluye la participación en la bolsa de trabajos del Ministerio y asesoría para los que no aprobasen el examen, en términos de recomendaciones de centros de capacitación.

En resumen, la baja pertinencia del SNC se refleja en los altos índices de trabajadores empleados en especialidades que no les corresponden y de empresas con dificultades de encontrar personal. Solo un mayor diálogo social entre el sector productivo y los centros de formación podrá disminuir estas cifras. Sin embargo, es necesaria su institucionalización. Podría ser el Estado el facilitador por medio de la promoción de un catálogo nacional de títulos, que cuente con la participación tanto de las empresas como de los centros de formación. La idea es que estos perfiles ocupacionales sirvan de referencia para la elaboración de los contenidos de los cursos en el SNC. El Catálogo Nacional de Títulos y Certificaciones Profesionales, desde el Ministerio de Educación, intenta cubrir este vacío. Después de siete años de oficializado el catálogo, se observa que, si bien este se convierte en un dispositivo normativo oficial, existe un ligero matiz en la definición que se le otorga. El catálogo es concebido como un referente para ordenar la oferta educativa de formación profesional, por lo que prima en él una concepción pedagógica. Así, en vez de señalar una estructura donde se delimite claramente el perfil profesional que se corresponde con el sector productivo y los módulos con referencia a la parte formativa, los componentes organizadores que se señalan son las familias profesionales y los grados de formación. De ese modo, la original concepción orientada por una norma de competencia ha devenido un ordenador de la oferta formativa de la educación técnica (IPEBA, 2011).

## 2. Poca transparencia sobre la calidad

Una falla de mercado presente en el SNC tiene que ver con el nivel de transparencia. Esta falla está asociada al tipo de bien que se transa: la capacitación laboral, el cual es un *bien experiencia*. Es decir, la capacitación es un bien o servicio cuya calidad solo se conoce tiempo después de haberlo consumido. Consecuentemente, no es posible para los consumidores conocer con anticipación la calidad de lo que están comprando. Así, puede haber cursos con contenidos demandados en el mercado laboral de calidad deficiente. Desafortunadamente, esto no es evidente *ex ante* para los consumidores, pero se les ofrece como solución a sus problemas de inserción laboral.

Existen pocos estudios sobre este tema en el país. Se sabe, según datos del censo escolar de 2010 del Ministerio de Educación, que existen más de 2,962 centros de formación técnico– productivo o superior no universitaria en el Perú (véase Cuadro VI.8). Este podría ser el universo de entidades que forman para el trabajo, con unos seiscientos mil matriculados. De estos 2,962 centros de formación, cerca de 41% son privados, con unos 235 mil matriculados. Nótese que esto contrasta con lo que ocurre en la educación básica, donde la gran mayoría (78%) estudia en centros públicos. También contrasta con el caso de otros países donde el componente público es mayor.

**CUADRO VI.8**  
**PERÚ. MATRICULAS Y NÚMERO DE CENTROS DE FORMACIÓN<sup>a</sup> (SNC), 2010**

	Total		Público		Privado	
	Matrículas	Centros	Matrículas	Centros	Matrículas	Centros
Total	600 968	2 962	234 533	1 211	366 435	1 751
Técnico-productiva	237 878	1 842	115 208	724	122 670	1 118
Superior no universitaria	363 090	1 120	119 325	487	243 765	633
Pedagógica	22 659	320	13 203	120	9 456	200
Tecnológica	335 010	759	101 222	333	233 788	426
Artística	5 421	41	4 900	34	521	7

Fuente: Ministerio de Educación. Censo escolar 2010.

<sup>a</sup> No incluye educación universitaria.

El alto índice de instituciones privadas en el SNC no implica necesariamente mayor calidad. No existen, en la práctica, mecanismos de verificación y supervisión de la calidad de estos centros de formación. Asimismo, los centros de formación privados están concentrados en zonas urbanas, mientras que, en las zonas rurales, solo llegan los centros de formación públicos. Una encuesta aplicada a nivel urbano por Saavedra y Chacaltana (2001) a fines de la década pasada detectó que menos de la mitad de los centros de formación tenía local propio, fenómeno más notorio en las entidades privadas. Según opinión de los directores de estos centros, un 40% de la maquinaria debía ser renovada por antigüedad. En las entidades públicas, un 20% de las máquinas tenía más de quince años de antigüedad. Respecto de los vínculos con el sector empresarial, solo un 30% de los CEO (hoy CETPRO) tenía convenios con empresas privadas, cifra que subía a 50% en el caso de los IST (hoy IES).

La poca transparencia en cuanto a la calidad de los contenidos y cursos genera más exclusión. Como los resultados de la capacitación demoran en ser evidentes, los más jóvenes y las personas de bajos recursos terminan capacitándose en los centros de formación de más fácil acceso (económicos), los cuales no necesariamente son los de mejor calidad. Muchos CETPRO obtienen sus maquinarias mediante donaciones de empresas que se deshacen de sus equipos en desuso. Las acciones del Estado orientadas a corregir estos problemas de información han sido dirigidas, por lo general, desde el Ministerio de Educación. Entre estas intervenciones, destacan tres: i) el Catálogo Nacional de Títulos; ii) la creación del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (SINEACE); y iii) los Lineamientos de Formación Profesional. En el cuadro VI.9, se resumen los principales alcances de estas normas.

**CUADRO VI.9**  
**PERÚ. INTERVENCIONES PÚBLICAS PARA MEJORAR LOS SERVICIOS**  
**DE INFORMACIÓN DEL SNC**

Ley SINEACE n.º 28740 Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Educación Superior (13/05/2006)	<p>Tiene como objetivo normar los procesos de evaluación, acreditación y certificación de la calidad educativa, y definir la participación del Estado en ellos.</p> <p>Garantiza a la sociedad que las instituciones educativas, tanto públicas como privadas, ofrezcan un servicio de calidad. Establece estándares que deberán cumplir las instituciones educativas, así como criterios e indicadores nacionales.</p> <p>Cuenta con tres operadores: para la educación básica, el IPEBA; y, para la educación superior, el CONEAU, que se encarga de la educación universitaria, y el CONEACES, con competencia en la educación superior no universitaria.</p>
Aprobación del Catálogo Nacional de Títulos y Certificaciones RVM 0085–2003 ED (23/05/2003)	<p>Tiene como objetivo ordenar la oferta educativa de la formación técnico–profesional.</p> <p>Ha elaborado el catálogo (20 familias profesionales y 120 títulos) como referente para el diseño y elaboración de los programas curriculares de institutos superiores tecnológicos, centros educativos con variante técnica y centros de educación ocupacional (luego se agregaron los CETPRO).</p> <p>Enfrenta algunos inconvenientes como su normatividad inconsistente, oferta educativa que no se ajusta a la demanda, necesidad de capacitación permanente para docentes, egresados con educación técnica sin competencias necesarias, inexistencia de vínculos entre sector productivo y centros educativos, etc.</p> <p>Consiste en dos componentes organizadores de la oferta educativa: las familias profesionales (permiten ordenar especialidades) y los grados de la formación profesional (niveles de calificación).</p>
Lineamientos nacionales de política de la formación profesional en el Perú DS n.º 021–2006–ED (28/07/2006)	<p>Establece que los gobiernos regionales son responsables del diseño de políticas en materia de formación proporcional de acuerdo con las necesidades de cada región y de acuerdo con las políticas sobre dicha materia.</p> <p>Establece algunos criterios y estrategias con el fin de fomentar e institucionalizar el diálogo social de los agentes involucrados en la formación profesional.</p> <p>Promueve un sistema de formación de calidad por medio de la mejora de los sistemas de información y los estándares de calidad de los centros de formación.</p> <p>Pretende garantizar la pertinencia de los contenidos y la sostenibilidad del sistema para una mejor inserción laboral.</p>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de leyes mencionadas.

La idea de un sistema de certificaciones basadas en estándares requeridos por puesto de trabajo es asegurar el éxito de los graduados en el SNC y el uso de este por parte de las empresas. Al certificar y calificar las habilidades de los trabajadores, independientemente de cómo las adquirieron, la certificación reconoce que la capacitación laboral es un medio fundamental para el desarrollo de una carrera profesional. Para las empresas, el sistema provee de información relevante de los trabajadores, lo que reduce el costo de reclutamiento e incrementa su habilidad para la gerencia de recursos humanos. Para los trabajadores, ayuda a incrementar su competitividad, puesto que pueden demostrar sus habilidades, lo que también redundará en su movilidad laboral y marketing personal. En resumen, un sistema de certificaciones hace más fluidos y efectivos los movimientos en el mercado laboral y en el mercado de capacitaciones. Estos sistemas de certificación son cada vez más usados; incluso, existe un sistema de estándares internacionales (ISO). Sin embargo, aún está en proceso de maduración, incluso en países desarrollados.

El desafío principal de un sistema de información consiste en incluir un indicador de calidad de los centros de formación. Esto permitiría un diálogo social más fluido: para los trabajadores, para conocer las consecuencias de sus decisiones; para los centros de formación, para ofrecer cursos y contenidos pertinentes; y, para las empresas, para saber qué cursos financiar. La literatura sugiere tres alternativas al respecto:

- Elaborar rankings de entidades de formación sobre la base de sus características y modalidades de formación.
- Establecer una norma técnica.
- Difundir información sobre los resultados de la formación en estas entidades.

Primero, para elaborar rankings, se usan las publicaciones que típicamente ordenan a las entidades de formación. Por lo general, los ordenamientos se construyen sobre la base de criterios tales como infraestructura, características de los cursos y calidad de los docentes. Se trata de identificar la calidad de los centros de formación por el lado de la oferta educativa. Estos rankings son muy utilizados en países desarrollados, en donde existen grandes bases de datos o censos permanentes respecto de las entidades de formación, especialmente para las universidades. En el caso peruano, no existen las fuentes de información para hacer sostenible la producción de este tipo de publicaciones en el tiempo. Procesos como la revalidación de centros de formación que se han realizado en años recientes han tomado mucho tiempo, aún están incompletos y no se sabe, a ciencia cierta, cómo se van a sostener en el tiempo. En otros países, entidades privadas realizan estos rankings, pero usando información pública.

Segundo, el establecimiento de normas técnicas se hace por medio de un mercado privado de certificadores. Se trata de un proceso similar al otorgamiento de estrellas a los hoteles. En este caso, el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR) da una norma técnica y acredita a consultores en turismo, que se encargan de aplicarla en los hoteles. Se genera, así, un mercado privado, porque son los hoteles quienes pagan a estos consultores por acreditar que efectivamente poseen las características necesarias para tener el número de estrellas que soliciten. El rol del Estado se reduce a supervisar que este mercado de certificación opere bien y se apliquen escrupulosamente las normas técnicas. La principal dificultad de esta opción es la construcción de la norma técnica, pues tendría que hacerse para cada especialidad, carrera o curso. Este proceso, en el extremo, podría ser bastante complejo, incluso similar al que ocurrió en los casos de construcción de las normas de competencia laboral, que, en ciertos casos (como CENFOTUR, por ejemplo), ha sido un proceso largo y bastante caro. Sin embargo, se trata de un objetivo para el mediano plazo.

Tercero, la difusión de información de resultados de la capacitación es viable en el corto plazo. Se trata de construir información sobre retornos a la formación, como es el caso de la experiencia chilena (<http://www.futurolaboral.cl>), que difunde información sobre la situación de la educación superior en Chile, y los retos que enfrentan los profesionales y técnicos en dicho país. En Colombia, también cuentan con el Observatorio Laboral y Ocupacional Colombiano, que tiene funciones parecidas (<http://observatorio.sena.edu.co>). Para ello, se usan encuestas de hogares o

egresados con el fin de identificar los retornos a la educación. Este podría ser un módulo adicional de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG), que ejecuta el INEI.

### 3. Escaso financiamiento

Algunas características del gasto en capacitación y del perfil de los individuos capacitados podrían sugerir que el problema del financiamiento en el SNC no es tanto el volumen de financiamiento, sino, más bien, su racionalización en términos de cantidad de inversión y si la oferta es socialmente óptima. En un mercado que funcione adecuadamente, cuando se compra un bien o servicio, los derechos de propiedad se transfieren completamente al comprador. En cambio, en el caso de la capacitación en las empresas, esto no necesariamente ocurre así. Si la empresa financia la capacitación de sus empleados, no todos los beneficios de esta inversión se quedan con ella, puesto que si el trabajador se va a trabajar a otra empresa, se lleva consigo lo aprendido. A la inversa, si el trabajador financia la formación, la empresa también se ve beneficiada aun cuando no haya invertido. Esto genera un problema de derechos de propiedad que determina inversiones sub-óptimas y debe ser internalizado por medio de mecanismos específicos.

Como ya se indicó, un estudio realizado por el MTPE en el año 2001, entre empresas formales de Lima Metropolitana, reveló que un 38% de estas empresas declaró capacitar a sus trabajadores. Esta cifra esconde una gran dispersión, pues las empresas más grandes capacitan más y, seguramente, las empresas informales capacitan muy poco. Hacia el año 2007, se repitió esta misma encuesta y se encontró que la proporción de empresas que capacita a sus trabajadores se había incrementado al 72%. Las mismas encuestas revelan que el gasto en capacitación pasó de 1,4% de las ventas en 2001 al 0,5% de las ventas en 2007, y que el gasto medio por empresa pasó de 89 mil nuevos soles anuales en 2001 a 78 mil nuevos soles en 2007.

Los datos de la encuesta a empresas del MTPE contrastan con la declaración de los propios trabajadores, quienes, en muy pocos casos, indican haber sido capacitados en las empresas (menos del 5%, según la ENIVE de 2009). Chacaltana (2005) sugiere una explicación para esta aparente contradicción. Este autor señala que, efectivamente, las empresas pueden estar capacitando, pero no a muchos trabajadores. En la mayor parte de los casos, las empresas prefieren capacitar a trabajadores con los que desea establecer relaciones de largo plazo, pero estos trabajadores, desafortunadamente, no son la mayoría.

Existen límites al financiamiento de la capacitación por parte de las empresas. Estos límites van desde factores internos a las empresas (la demanda de capacitación depende del grado de innovación en las empresas) hasta factores externos (situación del mercado, ciclo económico). A nivel de América Latina, en 2001, el Banco Mundial realizó un estudio preguntando a las propias empresas sobre estos límites. Entre los más importantes hallazgos de ese estudio, está que una razón que limita la inversión en capacitación de las empresas es que ya existen trabajadores capacitados en el mercado (Batra, 1999). Estos trabajadores, frecuentemente, han invertido en su propia capacitación o han sido formados en otras empresas. Si a esta respuesta unimos aquella referida a la rotación laboral, obtenemos que el hecho de que otros capaciten limita la capacitación en la propia empresa. Así, se genera un círculo vicioso –una externalidad– en el que el porcentaje de trabajadores capacitados en las empresas no crece.

La literatura especializada en capacitación sugiere algunos mecanismos o modelos para incentivar la capacitación en las empresas. Por un lado, existen mecanismos basados en la empresa. Un primer ejemplo en este caso puede ser que la propia empresa financie la capacitación, lo cual ocurre por medio de programas de responsabilidad social. Por lo general, estos programas están dirigidos a poblaciones de bajos recursos. Un segundo ejemplo es que las empresas participen en algún programa público. Estos pueden ser programas en donde los jóvenes desarrollen la experiencia práctica que necesitan para complementar los conocimientos adquiridos en los centros de capacitación. También puede ser mediante programas de cofinanciamiento, donde la empresa financia expresamente la experiencia (programas tipo Projoven).

Por otro lado, existen mecanismos donde un tercero capacita. Se pueden identificar, al menos, tres modelos en este tipo de mecanismos. Primero, el modelo autofinanciado, mediante el cual los gremios de empresas ingresan al mercado de formación. Este es el caso del Instituto de Formación Bancaria de la Asociación de Bancos del Perú (ASBANC) y del Instituto de Comercio Exterior de la Asociación de Exportadores (ADEX). Segundo, el modelo contributivo, en donde las empresas contribuyen con una fracción de sus planillas a financiar un centro de formación. Este es el caso del Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial (SENATI), el cual es financiado con contribuciones del 0,75% de la planilla de empresas de más de veinte trabajadores del sector industrial y manufactura. Tercero, el modelo deductivo, en donde el gobierno permite a las empresas deducir de su impuesto a la renta un porcentaje de sus gastos en capacitación.

El modelo deductivo ha sido objeto de debate en los últimos años en el Perú. En esa línea, Nunura (2006) presenta una propuesta de incentivos tributarios a las empresas que inviertan en la capacitación de sus trabajadores. Esta propuesta toma en cuenta la experiencia de la franquicia tributaria en Chile y tiene cuatro características principales. Primero, un incentivo tributario deducible de la renta bruta para fines del impuesto a la renta de tercera categoría o un crédito tributario deducible del monto a pagar del impuesto a la renta de tercera categoría. Segundo, el incentivo promedio se situaría en torno al 50% del gasto en capacitación, proporción que sería variable según tamaño de empresa (a mayor tamaño, menor proporción). Tercero, un tope máximo de 0,5% del monto anual de la planilla de la empresa al incentivo. Esto implica, según el mismo autor, un costo tributario equivalente a 1,7% de la recaudación del impuesto a la renta de tercera categoría. Finalmente, los gastos que se reconocerían son tanto el costo directo de la capacitación como los gastos de organización y gastos generales en que incurre la empresa para acceder o impartir esa capacitación.

En cualquier caso, dado que el porcentaje de trabajadores asalariados en el Perú no supera el 40% de la fuerza laboral, es claro que una medida de este tipo, aunque necesaria, no será suficiente. Los incentivos deberían también alcanzar a los hogares, que son, finalmente, los consumidores principales en el mercado de formación. Asimismo, no hay que olvidar que los incentivos para mayor gasto solo tienen sentido si, al mismo tiempo, se realizan mejoras en los mecanismos que incrementen la transparencia en el mercado de formación para que las inversiones realizadas sean óptimas. Es decir, una propuesta como la de Nunura (2006) no tiene sentido sin un sistema que integre la información entre los proveedores en el SNC (tanto públicos como privados), las empresas y el ente regulador (Finegold, 1999). De otra forma, la tendencia favorable que estimula la relevancia, flexibilidad y eficiencia de la capacitación laboral podría verse amenazada si los mecanismos de mercado terminan ofreciendo oportunidades de capacitación solo a aquellos que pueden pagarlas (Cinterfor, 2001). Los cambios institucionales en el SNC deben ser guiados por un ente público que asegure el cumplimiento de los objetivos de desarrollo nacional y que preste atención a los grupos poblacionales más desfavorecidos.

El SNC debe ser entendido no solo como los centros de capacitación, sino como el conjunto de instituciones que participan en él y el conjunto de reglas que regulan su funcionamiento para el desarrollo de capacidades. Estas instituciones deben tomar en cuenta el punto de vista de las empresas, los sindicatos, el Estado y los trabajadores. Desde esa perspectiva, los contratos de formación laboral constituyen también un incentivo a la capacitación de trabajadores en las empresas. Lamentablemente, en la práctica, la regulación no siempre se cumple y se desvirtúa la naturaleza de los contratos. Desde mayo de 2005, la legislación laboral reconoce cinco mecanismos de contratación:

- Convenios de formación laboral juvenil para jóvenes con educación secundaria.
- Convenios de aprendizaje para los jóvenes con educación técnica (principalmente, proporcionada por el SENATI).
- Prácticas pre-profesionales para jóvenes estudiantes de la educación superior.
- Prácticas profesionales para los jóvenes egresados de la educación superior.

- Pasantías en empresas para jóvenes de educación secundaria que requieran de este tipo de entrenamiento por razones formativas o curriculares.

**CUADRO VI.10**  
**PERÚ. MODALIDADES DE CONTRATACIÓN POR FORMACIÓN PROFESIONAL**

Modalidad	Edades	Requisitos	% máximo	Duración	Subvención
Contrato de aprendizaje	Más de 14 años	Jóvenes con estudios primarios completos.	No se especifica.	La extensión del proceso formativo.	No menos de una RMV por jornada completa.
Práctica pre-profesional	Ninguna	Jóvenes estudiantes de educación superior.	No se especifica.	La duración de la formación y la calificación de la ocupación.	No menos de una RMV por jornada completa.
Práctica profesional	Ninguna	– Egresados de educación superior. – El centro de formación profesional o universidad debe presentar al egresado a la empresa.	No se especifica.	Un máximo de doce meses, salvo que la entidad educativa exija un plazo mayor.	No menos de una RMV por jornada completa.
Capacitación laboral juvenil	De 16 a 23 años	– Estudios de secundaria o estudios trancos de nivel superior. – La empresa debe tener un programa específico de capacitación laboral juvenil. – La empresa debe registrar su programa anual de capacitación laboral juvenil ante la autoridad de trabajo.	– No más del 20% del total de trabajadores con vinculación laboral directa. – 10% adicional para discapacitados y mujeres con responsabilidades familiares.	– No mayor de seis meses, prorrogables por una vez para labores de poca calificación. – No mayor de veinticuatro meses para labores de mayor calificación y responsabilidad.	No menos de una RMV por jornada completa.
Pasantía en empresas	14 años o más	– Estudiantes de los últimos años de secundaria que necesiten la pasantía por razones formativas. – Jóvenes de centros de formación laboral que requieren pasantías como parte de la formación. – El colegio o centro de formación debe definir un plan de pasantía que la empresa ejecutará.	No se especifica.	No más de tres meses.	– No menor del 5% de la remuneración mínima para los estudiantes de secundaria. – No menor del 30% de la remuneración mínima para los otros beneficiarios.

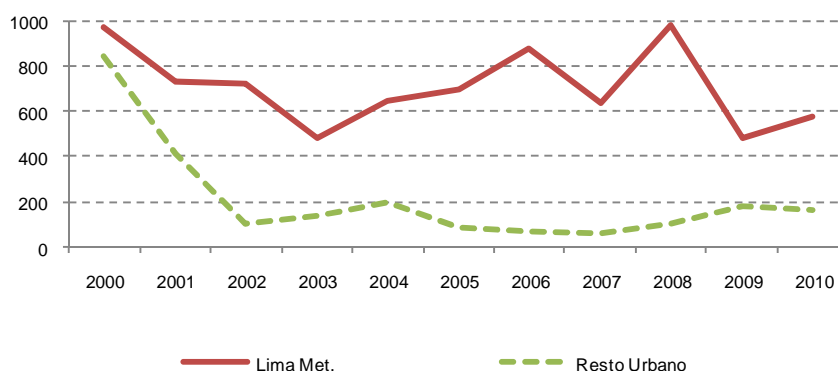
Fuente: Elaboración propia, en base a fuentes oficiales.

Nota: RMV: remuneración mínima vital.

El Cuadro VI.10 resume las principales características de estas modalidades contractuales y bajo qué circunstancias pueden ser utilizadas. En el caso de los convenios de formación laboral juvenil, existe controversia sobre las restricciones para su uso. Por ejemplo, existe un tope máximo que una empresa puede contratar bajo esta modalidad, y varias veces se ha discutido que dicho tope sea ampliado. Sin embargo, si se observan los datos del MTPE, en la práctica, el uso de estas modalidades no ha sido muy amplio, por lo menos no en todos los sectores económicos (véase evolución del número de convenios en el Gráfico VI.7). Ha habido sectores y empresas que los han utilizado muy intensamente, pero otros lo han hecho en mucha menor medida, lo que ha dado como resultado que, en promedio, no se haya alcanzado los topes. Este tema debería ser materia de análisis a

futuro. En ciertas empresas, se usa intensivamente este tipo de contratos, mientras que, en otras, no. Algunos autores han señalado que estas modalidades se han utilizado en sectores donde precisamente se requiere menos calificación, como el comercio. Otro tema materia de debate ha sido acerca de la conveniencia de asociar estos contratos con el pago de la remuneración mínima vital. Esto puede enrarecer el clima laboral, pues los trabajadores de planta también ganan la remuneración mínima<sup>195</sup>.

**GRÁFICO VI.7**  
**PERÚ. CONVENIOS DE FORMACIÓN LABORAL JUVENIL Y PRÁCTICAS INSCRITOS**  
**POR AÑO, 2000–2009**  
*(Número de convenios)*



Fuente: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. Informe estadístico mensual. Elaboración propia.

La poca utilización o la utilización estratégica de este tipo de contratos cuestionan si, de verdad, las empresas terminan capacitando a los jóvenes. A la fecha, no existe ninguna evaluación de impacto de este tipo de políticas desde el punto de vista formativo, aunque existen indicios que indicarían un efecto bastante limitado. El primer indicio lo proporcionan las encuestas de hogares, donde menos del 10% de aquellos jóvenes contratados bajo las modalidades de formación laboral declara que se está capacitando realmente. El segundo indicio proviene de estudios cualitativos. Se ha encontrado que, aun cuando los jóvenes contratados bajo un convenio de formación laboral deberían tener a alguien que garantice su formación, en la práctica, muy pocos lo tienen, con lo cual el objetivo formativo de estos convenios queda comprometido. Un tercer indicio proviene del programa de capacitación Projovent. Espinoza (2010) encontró que, después de seis meses de culminada la capacitación, menos del 7% de los capacitados en el programa permanece en las empresas<sup>196</sup>.

Es probable que los convenios de formación laboral no estén cumpliendo con su objetivo de capacitar a los jóvenes. Ciertamente, se necesita estudiar más este punto y, al mismo tiempo, pensar en cómo fortalecer estos mecanismos que, efectivamente, pueden ser útiles tanto para los jóvenes como para las empresas. Algunos empresarios, por ejemplo, señalan que ellos, en efecto, están formando a los jóvenes, pero que la ley es poco clara y que, aun con un tutor, no se garantiza la formación. Los esquemas actuales, en los que se exige un plan de capacitación, lo único que hacen es burocratizar más estos mecanismos. Por el contrario, habría que pensar en mecanismos más ágiles, basados en

<sup>195</sup> Los trabajadores de planta, por lo general, reclaman si trabajadores con menos experiencia, los capacitados, ganan lo mismo que ellos mientras están aprendiendo. Lo consideran injusto.

<sup>196</sup> Este dato corresponde a la sexta convocatoria del programa.

esquemas modernos de acreditación de la formación, por ejemplo, por medio de la participación de entidades de certificación.

#### 4. Exclusión (inequidad)

Las estadísticas sugieren que, de casi 687 mil jóvenes que deberían egresar de la secundaria cada año (ese es el volumen de población con 16 años), solo lo hacen 300 mil (jóvenes con 17 años y educación secundaria completa). Desde antes de poder aspirar a la formación para el trabajo, un segmento de jóvenes ya está excluido de esta etapa, sea porque no estudiaron nunca o porque abandonaron en algún momento su trayectoria educativa. Adicionalmente, del total de egresados de la educación básica, solo uno de cada cuatro o cinco pueden proseguir estudios post-secundarios. En resumen, estamos frente a un severo problema de acceso. La capacitación laboral basada en entidades de formación o en la empresa tampoco se muestra accesible. Estos grupos, por lo general, no cuentan con los medios para financiar este tipo de formación o, finalmente, no trabajan en empresas donde podrían acumular experiencia o formación.

Como se constató previamente, una de las intervenciones del Estado para mitigar la exclusión en el SNC es el programa Projovent. Este programa es el que más evaluaciones tiene en el Perú, y debe ser uno de los más evaluados en América Latina. Las diversas evaluaciones realizadas han encontrado que los retornos a la capacitación han sido relativamente bajos en lo que respecta a empleo, pero bastante altos cuando se han analizado los salarios mensuales (Espinoza, 2010). Al analizar también los efectos en horas trabajadas y en salarios por hora, pareciera que los jóvenes capacitados trabajan simplemente más horas en el mismo tipo de trabajos precarios que estarían realizando si no hubiesen participado en el programa<sup>197</sup>.

Projovent ha capacitado más de 60 mil jóvenes en más de 10 años, no más del 5% de su público objetivo en el área urbana del país. Es decir, a pesar de que Projovent aumenta las probabilidades de sus beneficiarios de ser empleado y sus potenciales ganancias, es todavía insuficiente. Asimismo, Espinoza (2010) sugiere que el programa incrementa las probabilidades de estar empleado y las potenciales ganancias de sus beneficiarios, pero solo cuando culminan la capacitación. Esto es crítico considerando que, en promedio, por cada ronda de intervención, al menos, 40% de los participantes no culmina el programa. Datos de las últimas convocatorias (decimocuarta a decimosexta) sugerirían, sin embargo, una reducción importante en las tasas de deserción.

La evidencia sugiere muchas razones para explicar la baja tasa de culminación del programa. Primero, por medio de encuestas informales con diferentes ECAP, se conoció que muchos jóvenes no están muy bien informados sobre los cursos. Es decir, las ECAP y los miembros de Projovent deben convencer arduamente a los jóvenes para que asistan a la capacitación. Al ser su costo de oportunidad tan bajo, asisten mientras reciben un estipendio diario por la fase teórica. Este estipendio es suspendido durante la fase práctica, ya que su remuneración es recibida a fin de mes (o quincenal en algunos casos). Segundo, las ECAP, en algunos casos, fallan y no consiguen colocar a los jóvenes en prácticas. Las ECAP solo están obligadas a colocar al 60% de los jóvenes capacitados. Tercero, las prácticas, en muchos casos, son realizadas en condiciones precarias. Espinoza (2010) encontró, para la sexta convocatoria, que, en los casos de Lima y Trujillo, 45% de los jóvenes no contaba con contratos de trabajo. Finalmente, los contenidos de los cursos podrían no ser pertinentes y, por ende, no hacer rentable permanecer en el programa. Chacaltana (2005) avanza en esta dirección y plantea un análisis de la “caja negra” del proceso de capacitación. En un análisis preliminar, encuentra serios problemas de implementación del proceso de programación por competencias que el programa sugiere a las ECAP realizar. Ciertamente, más análisis en esta dirección son necesarios.

---

<sup>197</sup> Espinoza (2010) encuentra un efecto positivo en el número de horas trabajadas por los jóvenes y un efecto nulo en la probabilidad de estar empleado en el sector formal.



En el balance, a pesar de sus buenos resultados, Projoven es un programa y no una política contra la exclusión o falta de equidad en el mercado de formación. Projoven parece ser insuficiente para resolver los problemas del mercado de capacitación. Siendo exitoso, ha logrado capacitar a sesenta mil jóvenes en más de diez años, cuando, en realidad, en el Perú, el número de jóvenes que no estudia ni trabaja supera el millón de personas. Se necesita, pues, pasar de los programas a las políticas en esta materia. Además, pareciera ser más efectivo en términos de la consecución del primer empleo. Debido al tiempo de capacitación (tres meses), los contenidos son bastante básicos como para generar un impacto significativo en los jóvenes. Es la experiencia laboral el componente del programa que genera un impacto significativo. Sin embargo, no todos los beneficiarios acceden al componente de práctica laboral del programa y, en algunos casos, es de tan baja calidad (desarrollado en condiciones precarias: sin contratos) que no es conveniente terminarlo (Espinoza, 2010). Projoven, como programa, puede tener éxitos individuales y hasta grupales, pero parece insuficiente para dinamizar y reformar el mercado de capacitación.

Es necesario pasar de los programas a las políticas para promover una mayor equidad en el SNC. En principio, se debe trabajar en una mayor retención y culminación del sistema de educación básica. Esto se hace por medio de becas escolares y/o transferencias de dinero condicionadas, asumiendo, implícitamente, una mejora en los niveles de calidad del sistema público de educación básica. Adicionalmente, es imprescindible una mejora en la transición entre la educación básica y la post-secundaria mediante una mejora en los sistemas de información y de programas que acerquen a los recién graduados al mercado de trabajo y al SNC.

## Conclusiones

Los cambios en los procesos productivos derivados de los requerimientos del mercado ponen en evidencia la necesidad de una fuerza laboral con un nivel de habilidades que le permita adaptarse al mercado laboral, es decir, una fuerza laboral que tenga la capacidad de aprender continuamente para adaptarse a los cambios con autonomía. Es crucial, en ese sentido, una educación secundaria de calidad que aliente a los jóvenes a estudiar y a aprender por sí mismos, así como a trabajar en equipo, de forma tal que apunte a formar más productivamente a la futura fuerza de trabajo.

El SNC es parte importante para el desarrollo económico del país como complemento de la educación básica. Asimismo, un SNC sólido requiere una continua retroalimentación de sus agentes por medio de un diálogo social institucionalizado. Los contenidos de los cursos deben estar acordes con la demanda del mercado; tanto las empresas como los trabajadores deben poder apropiarse de los retornos de la capacitación. El Estado debería, entonces, facilitar los espacios para que el diálogo se materialice, para que los sistemas de información sean transparentes, e invertir en aquellos conceptos que no son rentables privadamente pero sí socialmente. Solo por medio de sistemas de información transparentes, mecanismos de certificación confiables y regulación laboral efectiva, los centros de formación laboral sabrán qué incluir en sus contenidos, los trabajadores seguirán cursos que generen retornos y las empresas financiarán la capacitación de aquellas competencias que requieren. Por esta razón, los países más desarrollados invierten grandes cantidades de recursos en sistemas de capacitación con participación tanto del Estado como de los agentes privados.

Más que crear políticas innovadoras en cuanto a la formación y capacitación para el trabajo, es necesario empezar a hacer funcionar aquellas que la legislación laboral y educativa ya establece. Con respecto al Estado, este debe mantener su protagonismo en la financiación y regulación de la formación profesional, la descentralización de su ejecución y la focalización en sectores estratégicos. En la actualidad, hay una superposición de funciones de distintos agentes dentro del Estado. A pesar de que las fuentes de financiamiento dentro del Estado para temas de formación profesional son escasas, existen iniciativas con respecto al SNC desde el Ministerio de Educación y desde el MTPE. La legislación establece que es el Ministerio de Educación el encargado de supervisar, certificar y monitorear los contenidos de los cursos en el SNC. Sin embargo, también realiza funciones de

capacitación directa, como el caso de APROLAB II. Por otro lado, el MTPE realiza tanto funciones de certificación (Programa Revalora Perú) como de monitoreo de cursos y capacitación directa (APROLAB I, Projoven). Aunque ambas instituciones realizan esfuerzos denodados por financiar cursos y acercar los centros de formación a las empresas, no es claro cuál de las dos debería liderar el esfuerzo del Estado en cuanto al SNC. Para generar confianza en el sector productivo, los centros de formación y los estudiantes, es necesaria una delimitación más clara de las funciones. En el mercado, existen títulos de capacitación a nombre del MTPE y del Ministerio de Educación, y no necesariamente los criterios para su otorgamiento son los mismos a pesar de que la capacitación podría ser muy similar. Por ejemplo, un CETPRO que participa en Projoven otorgará a sus egresados un título a nombre del MTPE, pero, a su vez, en sus cursos regulares, otorgará un título a nombre del Ministerio de Educación. Definitivamente, no está claro quién se encarga de qué ni cuál sería la manera más eficiente de distribuir esas funciones. Lo que sí está claro es que, si ambas instituciones realizan la misma función, los recursos financieros no están siendo usados de manera eficiente.

En cuanto a las empresas, es necesario crear un marco más sólido para incluir la formación profesional como parte de un proceso más amplio que incremente la productividad y la competitividad. De hecho, en este documento, se ha presentado evidencia de que, aun en un sistema sin incentivos claros, con superposición de funciones, las empresas capacitan y financian capacitación (CFS, TECSUP, ASBANC, ADEX). Para extender estas experiencias, es necesaria la inclusión de las empresas en la elaboración de los catálogos de títulos así como también su participación como miembros de consejos consultivos en los indicadores de calidad de los centros de formación. De hecho, la legislación establece el marco legal para tal fin, pero no están claros los mecanismos por medio de los cuales hacer efectivo estos enunciados.

En cuanto a los trabajadores, el acento se debe poner en aumentar las competencias de empleabilidad de aquellos que se encuentran en riesgo de desocupación prolongada y de los que no cuentan con los medios para adquirir en el mercado las competencias tecnológicas claves. Es decir, se debe promover la educación técnico-productiva entre los alumnos pues menos del 40% de los egresados de la educación básica está interesado en seguir una carrera técnica. Paradójicamente, en el Perú coexisten empresas con dificultad para hallar trabajadores técnicos y trabajadores que se desempeñan en carreras que no han estudiado. Esta paradoja puede ser resuelta si los sistemas de información son confiables y muestran la situación laboral de las distintas ocupaciones en el mercado, así como también dónde pueden ser estudiadas. La ley establece los mecanismos para tal fin; sin embargo, aún no son implementados de manera efectiva (IPEBA, 2011).

A pesar de esta evidencia, gran parte del debate se enfoca en la reforma de los centros de formación, y, en menor proporción, en el conjunto de reglamentos e instituciones que, en la práctica, determinan cómo los trabajadores adquieren y aplican las habilidades laborales. La capacitación es un problema de políticas públicas, pero afecta no solo al sector público sino también al sector privado. Consecuentemente, una interacción eficiente entre los agentes públicos y privados es la clave para cualquier propuesta de solución y esto solo es posible por medio del diálogo social. Espacios para tal fin ya se encuentran disponibles, como, por ejemplo, el Consejo Nacional del Trabajo (CNT), que es un órgano tripartito en donde se debaten desde políticas para mitigar efectos de crisis internacionales hasta temas relativos a la fijación de la remuneración mínima vital. Y, aunque el éxito de los debates es discutible, en definitiva, todos sus agentes valoran la oportunidad del diálogo y su capacidad para generar algunos cambios.

El objetivo de este documento de trabajo ha sido hacer un diagnóstico del SNC que sirva de base para la discusión de propuestas en el marco del diálogo social. El éxito de un SNC depende de una amplia gama de circunstancias. Incluso, algunas políticas van más allá del rango de intervención del Estado. Es decir, cualquier mejora en los contenidos del SNC no será de utilidad si los individuos no tienen un mercado en el cual emplear estas habilidades adquiridas. Se requiere un clima político y económico adecuado. También debe ser tomado en cuenta que la capacitación no es un sustituto de la educación básica formal. Una educación básica de calidad es la mejor base de preparación para cualquier trabajo.

En conclusión, una propuesta para incrementar la competitividad del SNC debe construirse sobre la base de cuatro ejes. Primero, la modernización del SNC. La idea es que el SNC desarrolle competencias laborales con contenidos de calidad y sin barreras a la entrada. Los contenidos deben responder a las necesidades del sector productivo tomando en cuenta las aspiraciones y potencialidades de las distintas regiones. Segundo, las instituciones del diálogo social deben estar fortalecidas. El SNC debe ser visto como el punto de encuentro y concertación de los actores y agentes vinculados a la capacitación. La responsabilidad sobre la calidad de los contenidos es una tarea conjunta de todos los agentes, pues los beneficios (aunque en distintos grados) son disfrutados por todos. Tercero, se requiere un sistema de información eficiente. Así, el mercado laboral y el formativo puedan interactuar fluidamente. Esto, a la vez, permite una mejor planificación y una mejor toma de decisiones por parte de los agentes, además de un mejor emparejamiento trabajador–empresa. Finalmente, los esfuerzos y los cambios en el SNC deben estar respaldados, es decir, se debe garantizar su sostenibilidad política, administrativa y económica.

Las experiencias en otros países permiten delinear algunas tendencias con respecto al Estado, a las empresas y a los trabajadores. Diversos sistemas son usados como ejemplos de cómo mejorar el SNC o de cómo debería ser este. Por lo general, son señalados el sistema dual alemán y el sistema de certificación de capacitación japonés. Ambos modelos son exitosos en términos de incentivar a las empresas a invertir en la capacitación de los trabajadores. Sin embargo, son difíciles de trasladar a otras realidades, pues requieren algunos cambios institucionales en los sistemas de capacitación y en los mercados de trabajo. En Alemania, existe una presión positiva a favor de la capacitación y una visión de largo plazo por parte de las empresas en cuanto a su inversión en capacitación. En Japón, el éxito de su sistema de capacitación se basa en el hecho de que los trabajadores se mantienen en sus puestos de trabajo por largos periodos. La movilidad laboral es bajísima. Esto permite a las empresas estar seguras de que se beneficiarán de los retornos de la capacitación. Otro tipo de sistema que trata de resolver el problema de financiamiento es el sistema de deducción tributaria. Este sistema es aplicado con bastante éxito en Chile, Colombia, Singapur y Brasil, entre otros. Estos sistemas requieren continuidad para que los SNC tengan tiempo de adaptarse, y no da beneficios en el corto plazo (Godfrey, 2003). Otro sistema que puede ser usado para, al mismo tiempo, mitigar el problema de financiamiento y el de acceso de los trabajadores jóvenes de bajos recursos es el sistema de vouchers. Así, individuos que califiquen para recibir capacitación reciben un voucher para financiar su capacitación en el proveedor que ellos estimen conveniente. La idea de un sistema de este tipo es trasladar el poder de decisión a los trabajadores y promover la competencia entre los proveedores de capacitación. Este sistema ha sido aplicado en Kenia, y ha tenido un impacto positivo en los individuos capacitados y ha mejorado los recursos humanos de las empresas que participaron. Sin embargo, es catalogado como un sistema costoso y difícil de manejar cuando crece la demanda de vouchers. El sistema no se enfocaba precisamente en los más pobres, pero podría tener un componente para tal fin.

Además de políticas enfocadas directamente en el SNC, es necesaria una visión del rol del SNC en el sistema de educación básica. Es preciso adoptar una perspectiva del SNC como un camino para el mejoramiento de la empleabilidad y de la calidad de vida de los trabajadores, y para el incremento de la productividad empresarial y la competitividad social. Esto significa dejar de ver al SNC como un atajo para los que no pueden acceder o abandonan la educación superior. La valoración positiva de la formación profesional, por parte tanto de los individuos y las familias como de las instituciones sociales, incluido el Estado, se constituye, pues, en el primer paso de una política adecuada al respecto.

A estas propuestas de política, habría que añadir las que ya están en agenda y que conviene no dejar de lado, como la facilitación del autofinanciamiento por medio de la producción de bienes y servicios, la participación técnica y financiera de la cooperación internacional, la promoción de la cultura de la calidad mediante la evaluación y la acreditación, la capacitación del profesorado y el mejoramiento de sus condiciones de trabajo y de su remuneración, y la institucionalización de los resultados de los proyectos piloto, entre otros.

## Bibliografía

- Arróspide, M. y P. Egger (2000). Capacitación laboral y empleo de jóvenes en Perú: la experiencia del programa Projovent. Lima: Oficina Internacional del Trabajo (OIT).
- Batra, G. (1999). *Skills Upgrading and Competitiveness in Guatemala*. Washington, D. C.: World Bank, Private Sector Advisory Services.
- Bellew, R. y P. Moock (1988). *Vocational and Technical Education in Peru*. Washington, D. C.: The World Bank Population and Human Resources Department, Working Paper Series n.o 87.
- Burga, C. y M. Moreno (2001). ¿Existe subempleo profesional en el Perú urbano? Lima: CIES, Serie de Investigaciones Breves n.o 17.
- CINTERFOR (2001). *Modernization in Vocational Education and Training in the Latin American and the Caribbean Region*. Montevideo: CINTERFOR.
- Chacaltana, J. (2005). Capacitación laboral proporcionada por las empresas: el caso peruano. Lima: CIES.
- Chacaltana, J. (2007). *Desafiando al desierto: realidad y perspectivas del boom del empleo en Ica*. Lima: CEDEP.
- Chow, G. C. (1960). "Tests of Equality between Sets of Coefficients in Two Linear Regressions". *Econometrika* 28 (3): 591–605.
- Espínola, V. y N. García (2005). *Modernización de la educación técnica post-secundaria: opciones y desafíos para América Latina y El Caribe*. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Espinoza, H. (2010). *Impact Evaluation of a Job-Training Programme for Disadvantaged Youths: The Case of Projovent*. Tesis doctoral. Maastricht: Maastricht University.
- Finegold, D. (1999). "Education Training and Economic Performance in Comparative Perspective". En Flude, M. y S. Sieminski (eds.). *Education Training and Future of Work II*. Londres y Nueva York: Routledge y The Open University.
- Freedman, D. (2008). *Improving skills and productivity of disadvantaged youth*. Ginebra: ILO, Employment Sector, Employment Working Paper n.o 7.
- Gallart, M. A. (2003). *La formación para el trabajo y los jóvenes en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Godfrey, M. (2003). *Youth Employment Policy in Developing and Transition Countries – Prevention as well as Cure*. Washington D. C.: The World Bank, Social Protection Discussion Paper Series.
- Henderson, H. (2001). "La legislación sobre educación, formación profesional y empleo para jóvenes en América Latina y el Caribe". *Boletín Cinterfor* 150: 217–228.
- Herrera, J. (2005). "Sobre y sub educación en el Perú urbano". En Chacaltana, J., M. Jaramillo y G. Yamada (eds.). *Cambios globales y el mercado laboral peruano: comercio, legislación, capital humano y empleo*. Lima: Universidad del Pacífico.
- Hoeckel, K. (2008). *Costs and Benefits in Vocational Education and Training*. París: OECD.
- Instituto Peruano de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad de la Educación Básica – IPEBA (2011). *Dos décadas de formación profesional y certificación de competencias: Perú, 1990–2010*. Lima: IPEBA.
- Manpower (2010). *Integración del talento latinoamericano en el mundo laboral. Informe regional*. Lima: Manpower.
- Mincer, J. (1974). *Schooling, Experience, and Earnings*. Nueva York: National Bureau of Economic Research.
- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo – MTPE (2008a). "Recursos humanos, capacitación y cambio tecnológico en las empresas de Lima Metropolitana, 2007". *Boletín Economía Laboral* 37: 1–65.
- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo – MTPE (2008b). *Encuesta de hogares especializada en niveles de empleo 2008: informe anual*. Lima: MTPE.
- Nunura, J. (2006). *Diseño de mecanismos para la promoción e incentivos de la capacitación de trabajadores*. Lima: MTPE / CAF.

- OECD (2010). PISA 2009 Results: What Students Know and Can Do: Student Performance in Reading, Mathematics and Science (Volume I). París: OECD.
- Portal del Estado Peruano/ Portal de Transparencia [http://www.peru.gob.pe/transparencia/pep\\_transparencia.asp](http://www.peru.gob.pe/transparencia/pep_transparencia.asp) {acceso 1.6.2011}.
- Saavedra, J. y J. Chacaltana (2001). Exclusión y oportunidad. Lima: GRADE.
- Villarán, F. (2007). Políticas e instituciones de apoyo a las MYPE en el Perú. Santiago de Chile: CEPAL.
- Verdera, F. (1995). Propuestas de redefinición de la medición del subempleo y el desempleo y de nuevos indicadores sobre la situación ocupacional en Lima. Lima: OIT, Documento de trabajo n.o 22.
- Yamada, G. y J. Chacaltana (2007). Generación de empleo en el Perú: seis casos recientes de éxito. Lima: Universidad del Pacífico, Serie Apuntes de estudio n.o 66.

## **VII. Participación de los actores socio-laborales en los sistemas nacionales de capacitación y formación técnica profesional (SNCFP) en América Latina**

***Christina Lengfelder  
Mariana Schkolnik***

### **Introducción**

En la era de la globalización, la liberalización del comercio requiere un esfuerzo de los países latinoamericanos para poder competir con sus productos y servicios en el mercado internacional. Para aumentar su competitividad, necesitan mano de obra cada vez más calificada. A nivel internacional, procesos productivos que generan trabajos decentes, igual que procesos productivos sostenibles ambientalmente, se consideran crecientemente como requisitos indispensables para una inserción global productiva. Además, la cooperación internacional, dentro de organismos como la Organización Internacional de Trabajo (OIT), estimula la creación de empleo decente para todos los trabajadores del mercado laboral. Es así que surge la demanda por programas de formación profesional y capacitación técnica, como alternativa a la formación universitaria. La primera tiene un enfoque más bien práctico y aplicado, adecuado para profesiones técnicas, mientras que la formación tradicional universitaria consiste en estudios académicos con un acercamiento teórico. Ambas formas de educación son imprescindibles para satisfacer la demanda de mano de obra de un mercado globalizado. Los sistemas nacionales de capacitación y formación técnica profesional (SNCFP) son relativamente nuevos en América Latina por lo que se ha establecido un espectro amplio de instituciones durante las últimas dos décadas. Para el desarrollo de dichos sistemas, es esencial que se consideren todos los actores directamente involucrados en el proceso de la educación técnica, es decir las empresas, los trabajadores y el gobierno. Este estudio analiza los SNCFP de los diferentes países latinoamericanos con respecto a sus mecanismos de participación de los actores socio-laborales.

La participación de los actores socio-laborales en los SNCFP tiene un alto grado de importancia, dado que de ellos depende el diseño exitoso de las políticas públicas y de los programas de formación profesional específicos. Sólo con programas adaptados a las realidades de la población demandante, de los cuales salga una mano de obra calificada, se puede enfrentar la demanda exigente en cuanto a la calidad de bienes y servicios del mercado internacional. Se supone que con una mayor participación del gobierno, de los empresarios, y especialmente de los trabajadores es posible diseñar

programas de formación profesional que sean más compatibles con las necesidades de los actores que se ven afectados directamente por estos. La participación de los actores socio-laborales es esencial para el diseño adecuado de dichos sistemas, los que únicamente de esta manera pueden satisfacer las necesidades de todos los actores involucrados. Es así que la participación de los actores socio-laborales en los SNCFP es imprescindible al nivel del Consejo Directivo, en el financiamiento, en la planificación de las actividades y en la selección de beneficiarios. Además, es esencial incluir la voz de la sociedad civil en este proceso, principalmente porque permite ampliar el alcance de los programas de formación a toda la población.

Un ámbito especial de los programas de formación es el que apunta a la población vulnerable a la exclusión del mercado laboral, la que generalmente consiste en los jóvenes sin educación superior y con poca experiencia laboral, personas con discapacidades, mujeres y aquellas personas que busquen la reinserción al mercado laboral después de haber estado involucrados en actividades ilícitas (de aquí en adelante “población vulnerable”). Para todas estas categorías de potenciales demandantes de servicio de formación, se requieren programas especialmente diseñados para las necesidades de dichas personas. La labor de elaborar este tipo de programas se facilita con la inclusión directa de la población meta. Solo a través del diálogo social será posible enterarse de las dificultades y sus posibles soluciones de la población afectada. Además, la participación estatal es esencial, ya que dejando la elaboración y ejecución de la formación profesional al sector privado resulta en un énfasis en la formación continua para los trabajadores ya integrados en el sector productivo.

El objetivo de los SNCFP es el aumento de la competitividad empresarial a través de mano de obra más calificada, para generar crecimiento económico sostenible en la región. Por otra parte, el establecimiento de instituciones participativas en los SNCFP, tiene como finalidad que los programas de capacitación se adecuen al capital humano disponible, para que éste luego ocupe puestos de empleo decentes. Además, se busca que los beneficios del crecimiento se extiendan a toda la sociedad, especialmente a la población más vulnerable. Con todo, la relevancia de los SNCFP es creciente, tanto a la luz de la necesidad de la competitividad de las empresas latinoamericanas, como a la calidad del empleo y estándar de vida de los trabajadores.

El objetivo central de este documento es realizar un diagnóstico de la participación de los actores socio-laborales en los SNCFP de los países de América Latina, analizando su capacidad para mejorar la efectividad de estos sistemas. Por ello, se estudiarán primero las instituciones y el financiamiento de los SNCFP en los diferentes países, junto con la participación de los actores socio-laborales en sus principales actividades. Después se analizarán los canales adicionales de comunicación e interacción entre las instituciones de formación profesional y dichos actores. Finalmente, se evaluarán las pertinencias, fuerzas y debilidades de los mecanismos de participación en los SNCFP, entregando propuestas para mejorar su efectividad.

## **A. La participación de los actores socio-laborales en las instituciones de los SNCFP**

Mientras que la capacitación de los trabajadores activos en el mercado laboral ha formado una parte significativa en las relaciones laborales desde hace unas décadas, la formación laboral como alternativa a la educación superior universitaria para los jóvenes no integrados al mercado laboral, es una institución relativamente reciente en América Latina. Un sistema de capacitación orientado a la demanda posibilitará que los programas sean más precisos y efectivos en la identificación de las nuevas necesidades del mercado laboral y en la consiguiente entrega de cursos adecuados. En este contexto, el diálogo social se torna fundamental, haciendo posible la incorporación de representantes de los principales actores sociales; el Estado, los empresarios, y las centrales de trabajadores. A continuación, se expondrá la institucionalidad de los sistemas de formación profesional de una selección de países. En la primera parte se introducirán las características institucionales más importantes de los SNCFP de algunos países latinoamericanos. En la segunda sección, se presentará

una reseña de los sistemas de financiamiento de capacitación, y en la tercera se analizará la participación de los actores socio-laborales en los estudios prospectivos, la planificación de actividades y la selección de beneficiarios de los programas de formación.

## 1. Institucionalidad y actividades principales

Las experiencias latinoamericanas señalan que se están ampliando los sistemas de formación profesional y que además se busca lograr una forma participativa en la capacitación vocacional. Este fenómeno se debería, en parte, al extraordinario aumento de la demanda de educación profesional entre la población económicamente activa, así como a la diversidad de la demanda por parte de las empresas de mano de obra calificada para poder competir en el mercado internacional. En algunos casos ha sido posible enfrentar temas de exclusión social a través del diálogo para contribuir a la realización de programas de capacitación entre los segmentos más vulnerables y discriminados (véase también Posthuma 2002). Una vertiente desde la cual proviene el fortalecimiento de la participación social en los sistemas de formación profesional, es la propia conformación de la institucionalidad de los SNCFP. La mayoría de las instituciones de formación poseen una gestión tripartita, aún cuando las relaciones de poder no siempre se distribuyan de forma igualitaria.

A groso modo, las instituciones de los SNCFP se dividen entre instituciones públicas y privadas, y entre instituciones con participación de los actores socio-laborales en los consejos directivos y sin ella. Esta distinción es relevante cuando se considera el financiamiento de las instituciones (véase sección B.-). Especial atención debería prestarse a cuáles instituciones son administradas de qué forma y de dónde reciben su financiamiento. La relación entre estos tres factores es crucial para entender la toma de decisiones y la determinación de uso de fondos a dentro de las instituciones. El Cuadro VII.1 muestra una reseña de las instituciones SNCFP, destacando su carácter institucional privado o público e indicando los mecanismos de participación existentes.

**CUADRO VII.1**  
**PARTICIPACIÓN EN LAS INSTITUCIONES DE LOS SNCFP EN AMÉRICA LATINA**<sup>198</sup>

	Institución pública	Institución privada
Participación de los actores socio-laborales	SENA (Colombia) INFOP (Honduras) INSAFORP (El Salvador) INADEH (Panamá) INEFOP (Uruguay) CONOCER (México) INA (Costa Rica) INTECAP (Guatemala) INFOTEP (República Dominicana)	INFOCAL (Bolivia, (Estado Plurinacional de)) CADERH (Honduras) SENAR (Brasil) SENAI (Brasil, solo bipartita) SENAC (Brasil)
Sin participación	SENSE (Chile)	INACAP (Chile) SENATI (Perú)

Fuente: Elaboración propia.

A continuación se introducen primero las instituciones públicas y privadas con participación y luego las de consejos directivos exclusivos. Al final se destacan los casos en los que la participación no es posible por definición debido a que los principales encargados de la formación profesional son los respectivos ministerios.

<sup>198</sup> Argentina y Paraguay no están incluidos en esta Cuadro ya que los principales encargados de la formación son los Ministerios, lo que impide una participación de los actores socio-laborales por definición.



### **a) Instituciones Públicas con Mecanismos de Participación**

El Sistema Nacional de Formación para el Trabajo que se viene implementando desde mediados de los años noventa en Colombia constituye un esfuerzo consistente para desarrollar mecanismos y procedimientos sólidos para la certificación del desempeño de los trabajadores (véase Patiño, Orjuela y Roca, 2005). El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) lidera desde 1994 un proceso cuyo objetivo es el reconocimiento de las competencias adquiridas por la experiencia y la mejora en la calidad de las ofertas privadas de formación. Lo que llama la atención de esta institución es que su fundación fue resultado de una iniciativa de los actores tripartitos y además de la iglesia Católica y la Organización Internacional de Trabajo (OIT). Desde entonces, el SENA es una de las instituciones de formación profesional más participativas de América Latina. Su Consejo Directivo cuenta con representación del sector público, gremios y trabajadores. Consiste en varios ministerios (el de la Protección Social; Educación Nacional; Industria, Comercio y Turismo) y de algunas asociaciones y agremiaciones de empleadores y trabajadores, como por ejemplo:

- Asociación Nacional de Industriales ANDI
- Federación Nacional de Comerciantes FENALCO
- Sociedad de Agricultores de Colombia SAC
- Asociación Colombiana de Medianas y Pequeñas Industrias ACOPI
- Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación
- COLCIENCIAS
- Conferencia Episcopal de Colombia
- Central Unitaria de Trabajadores CUT
- Confederación General del Trabajo CGT
- Asociación Nacional de Usuarios Campesinos ANUC (SENA 2011).

El SENA también cuenta con varias instancias de participación externa, como por ejemplo el Consejo Directivo Nacional, los veinte Consejos Regionales, los Comités Técnicos de los 114 Centros de Formación Profesional Integral, el Comité Nacional de Formación Profesional, y los Comités de Evaluación y Seguimiento de los Centros de Formación (SENA 2011). El SENA cuenta con 125 Centros de Formación Profesional y un extenso rango de actividades, cursos para aprendices, emprendedores, empresarios e instructores, con un presupuesto público que muestra el nivel de ejecución presupuestaria en el año, así como con evaluación de impacto de sus programas. Lo que marca el SENA como institución es su alta transparencia. En la página web de la institución se encuentra disponible su presupuesto accesible al público general. La institución anima a que se hagan sugerencias, quejas y denuncias con respecto a cualquier irregularidad del presupuesto o de la institución en general (SENA 2011). Como esta institución es una de las más integradoras de América Latina, muchas veces es citada como la acreedora de poseer mejores-prácticas.

La institución con mayor presencia y estabilidad en Panamá ha sido el Instituto de Formación Nacional de Profesional (INAFORP), el cual cambió su nombre a llamarse Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano (INADEH) en el año 2006. INADEH también es una institución pública con mecanismos de participación y un consejo directivo tripartito paritario. Su labor es, parecida a la de INAFORP, adoptar, dirigir, implementar y supervisar la ejecución de las políticas, estrategias y programas de la formación profesional (Atencio 2009).

En México se han creado programas para la formación de desempleados, así como para ocupados de los PyMEs desde los años 80. Para que los trabajadores que habían perdido su empleo en la crisis de los 80 pudieran re-entrar al mercado laboral, se fundó el PROBECAT, antecedente del actual Sistema de Capacitación para el Trabajo (SICAT). El SICAT es operado por los Servicios Estatales de Empleo (SEE) de los gobiernos de los estados y del Distrito Federal, bajo la normatividad

establecida por el gobierno federal. Se ofrecían cursos cortos de readiestramiento rápido o de capacitación complementaria (Samaniego 2002). El sistema de capacitación como se conoce hoy día fue creado en los años 90. El Proyecto de Modernización de la Educación Técnica y la Capacitación (PMETYC), iniciado en 1995, creó al Consejo de Normalización y Certificación de la Competencia Laboral (CONOCER) para organizar un sistema de formación profesional, basado en normas de competencia laboral que se expresan en certificados probatorios. El Consejo cuenta con participación socio-laboral, en el sentido de que es compuesto por seis representantes del sector empresarial, seis del sector social y seis titulares de secretarías del estado, extendiéndose a 43 comités nacionales. Según Carlos Reynoso (2000), el CONOCER aparece en México en un marco conocido como la “nueva cultura laboral”. Además, existen los Colegios Nacionales de Educación Profesional Técnica (CONALEP) que ofrecen formación profesional del tipo técnico-Bachiller (CONALEP 2011).

A pesar de que el sistema chileno de formación profesional se administra de forma privada por lo que es poco participativo (véase abajo), en el sector público se ofrece un tipo de capacitación para los trabajadores, el que prevé algunos mecanismos de participación. Se establecieron comités de capacitación en los que participan representantes de la Dirección Superior de los servicios y de los trabajadores agrupados en la Asociación de Funcionarios. Según Nils Pazos (2004), estos comités están funcionando de forma “adecuada y continúa”. Sin embargo, hay que tomar en cuenta que se encuentran exclusivamente en la formación profesional del sector público.

La Junta Nacional de Empleo (JUNAE) de Uruguay, la que fue reemplazada por el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional de Uruguay (INEFOP) en el 2008, fue una institución pública de constitución tripartita, convocada por el propio Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Esta institución formaba una excepción al nivel regional, ya que los actores más representados en su consejo directivo eran los trabajadores. La nueva institución, el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP), es un organismo público no-estatal. También está dirigido por un Consejo Directivo integrado en forma tripartita, el que representa a ocho instituciones: el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), Ministerio de Educación y Cultura (MEC), Oficina de Planeación y Presupuesto (OPP), la Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay, la Cámara de Industrias del Uruguay (CIU), el Sector Empresarial Rural, la Asociación de Promotores Privados de la Construcción, y el Plenario Inter-sindical de Trabajadores (PIT CNT). Por ende, su composición no es paritaria, sino que hay un sobrepeso del sector privado y del gobierno frente a los trabajadores (INEFOP 2011), lo que constituye la principal diferencia entre JUNAE e INEFOP en cuanto a la participación. La toma de decisiones se realiza por mayoría excepto en algunos puntos fundamentalmente relacionados con los gastos de funcionamiento del instituto y la tasa impositiva que conforma el Fondo de Reconversión Laboral (FRL), como respuesta a un diagnóstico de que la unanimidad ha afectado negativamente el funcionamiento de la JUNAE (Bucheli y Amábile 2009).

Las responsabilidades de este organismo son básicamente las mismas que las de la JUNAE: abarcan la administración del FRL (véase abajo), así como la asesoría al Poder Ejecutivo en materia de políticas de empleo, de capacitación y de formación profesional. Sus objetivos apuntan a ejecutar las políticas de empleo, diseñar y gestionar programas de formación profesional y participar en el diseño de un sistema de certificación de conocimientos y de acreditación de competencias laborales. Su población objetiva son trabajadores en actividad laboral, así como aquellos que perciben el seguro de desempleo, pequeños empresarios y emprendedores, mujeres, jóvenes, discapacitados, trabajadores rurales y otros colectivos especialmente vulnerables frente a la exclusión del mercado laboral. Las principales líneas de trabajo, corresponden a iniciativas de capacitación como el programa *Emprende Uruguay*, el de apoyo a la creación de micro y pequeños emprendimientos, el *PROJOVEN*, orientado a los jóvenes con dificultades de inserción laboral, a los trabajadores rurales, y a los trabajadores con discapacidad. Después del cambio institucional, la formación profesional uruguaya es más diversa, con un creciente papel de instituciones privadas, mientras que el financiamiento y la regulación se basan en el sector público (Bucheli y Amábile 2009). Hay un enfoque en la formación continua para trabajadores ya formados, la que principalmente sirve para la competitividad de las empresas. Además, se desarrollan programas con enfoque social arriba mencionados.

Por último, en El Salvador la formación profesional es organizada por el Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (INSAFORP), una institución pública con consejo directivo tripartito que se compone por cuatro representantes de los empresarios, tres del gobierno y tres de los trabajadores (INSAFORP 2011). A parte de la organización de los programas de formación continua, la institución desarrolla programas destinados a la población vulnerable a la exclusión del mercado laboral, con empleo precario, o que se encuentre trabajando en el sector informal. Sin embargo, el Programa de Formación Continua, el cual está destinado a los empleados ya trabajando en empresas, es el que absorbe la mayor parte de los recursos disponibles (aproximadamente el 80% hasta 2009) (Rubio y Valencia 2010). Para que haya una mayor compatibilidad de oferta y demanda, el Observatorio del Mercado Laboral investiga, genera y analiza información sobre el mercado laboral, con el fin de elaborar programas de capacitación técnica, de los que salga mano de obra adecuada para este mercado.

## **b) Instituciones Privadas con Mecanismos Participación**

Honduras tiene dos instituciones que coordinan la capacitación técnica y formación profesional. El Instituto Nacional de Formación Profesional (INFOP) y el Centro Asesor para el Desarrollo de los Recursos Humanos (CADERH). El primero, es una entidad estatal cuyo cuerpo directivo consiste de cuatro representantes del gobierno, dos de los empresarios y dos de los sindicatos (INFOP 2011). El segundo es una institución privada cuya junta directiva está compuesta por empresarios, líderes sindicales y profesionales comprometidos con el mejoramiento de la calidad de la educación en el país, contribuyendo a ello voluntariamente (CADERH 2011). Es uno de los organismos que no incluye ningún representante del gobierno nacional. Debido a la misión parecida de estas dos instituciones, las que sin embargo se administran de forma muy distinta, existe una cierta competencia entre ambas, no solamente con respecto a los fondos disponibles para la formación profesional (Ochoa 2009).

En el caso de Bolivia, llama la atención que los escasos intentos de participación en la programación de la capacitación técnica fueron iniciados o apoyados por organizaciones internacionales como la OIT, o por gobiernos externos donantes de la ayuda oficial para el desarrollo (AOD). La Declaración de Santa Cruz de la Sierra de 22 de mayo de 1998, por ejemplo, fue celebrada bajo los auspicios de la OIT y del gobierno de España. Esta declaración fue el primer acuerdo tripartito nacional de diálogo social suscrito en el país entre el gobierno, la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia y la Central Obrera Boliviana. Ellos actúan como observadores representantes de la Conferencia Episcopal, que busca fortalecer el diálogo social con respecto a la capacitación y formación profesional. Además, solicita apoyo a los organismos acompañadores para la capacitación en la negociación colectiva. Si bien esta declaración es significativa para la iniciación de la participación en la formación profesional, su contenido quedó de alcance general y sujeto a la colaboración externa (véase Rosenbaum 2000).

En general, el paisaje institucional de la formación profesional es bastante fragmentado. Eso se debe primero a que no existe un sistema exhaustivo organizado al nivel nacional que cubra todas las necesidades de capacitación. Más bien, el SNCFP se compone de varias fundaciones nacionales y proyectos de la cooperación internacional: En el sector público el programa más importante es el Programa de Capacitación (PROCAP), el que es sostenido por la Fundación Educación para el Desarrollo (FAUTAPO), la Comisión Episcopal de Educación, y por el apoyo financiero de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE) (Farah, Sánchez y Wanderley 2009). En el sector privado hay más variedad de programas de formación. La Fundación Nacional para la Formación y Capacitación Laboral (INFOCAL), la cual fue originalmente una entidad pública que se volvió fundación privada, es una institución con participación bipartita en su consejo directivo (empresarios y trabajadores). INFOCAL está concebido como un sistema nacional, conformado por una Fundación Nacional y nueve Fundaciones Departamentales, en las que los Directorios están presididos por el representante de la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia (CEPB) y las federaciones departamentales de empresarios privados. Esta institución cuenta actualmente con más de 6.300 alumnos y es administrada por la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia. La

Fundación Pro Capacitación Laboral (PROCAL) es una experiencia piloto que también depende de la CEPB y es apoyada por la cooperación internacional (Holanda, USAID, BID), pero incluye en sus programas jóvenes de bajos recursos que abandonaron el sistema formal de educación (Farah, Sánchez y Wanderley 2009).

En Brasil, existe una vasta experiencia a los temas de capacitación y formación profesional, además de una institucionalidad diversificada y amplia a nivel nacional ya que el sistema brasileño es el más antiguo de la región. El “Sistema S” abarca tres instituciones privadas encargadas de la formación profesional, el Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI), el Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial (SENAC) y el Servicio Nacional de Aprendizaje Rural (SENAR) (véase Ramos 2002).

El SENAI es administrado por la Confederación Nacional de la Industria y viene adecuándose a las necesidades de la industria brasilera. Esta institución aplica un proceso de reconocimiento de las competencias adquiridas por la experiencia laboral, a través de un programa denominado Sistema de Certificación de Personas. Inicialmente dedicada a la educación profesional SENAI es hoy un referente mundial de formación profesional, y asistencia técnica y tecnológica. Las principales líneas estratégicas de funcionamiento de esta institución son la actuación en cadenas productivas con una oferta de soluciones integradas y la diseminación de un modelo de gestión empresarial basado en la valorización de competencias y en la obtención de resultados. Su órgano directivo es bipartito, integrando a representantes de las Federaciones de Industria de los diferentes estados, del Ministerio de Educación y del Ministerio de Trabajo y Empleo (SENAI 2011). Los principios de sus programas son su orientación hacia el mercado, así como velar por su sustentabilidad, de modo de ampliar la oferta de productos competitivos e innovadores, mediante el establecimiento de alianzas estratégicas. Sus principales logros se refieren a la cobertura de su acción, la cual llega a más de 2 millones de alumnos matriculados anualmente. Además, el SENAI cuenta con 58 Centros Modelo de Educación Profesional, 730 unidades operativas, 419 Centros de Formación, Centros de Tecnología y Centros de Educación Profesional, 46 Centros Nacionales de Tecnologías, 311 Unidades móviles, 419 Unidades fijas y ofrece 1.800 cursos y programas (SENAI 2011).

Creado en 1946, el SENAC es una institución de educación profesional que opera gracias a las subvenciones que le asignan empresas comerciales y de servicios. Esta entidad privada ha llevado a públicos diversificados, la capacitación profesional enfocada al mercado del trabajo, preparando a más de 23 millones de profesionales para el sector de comercio y servicios, administrado por la Confederación Nacional del Comercio (CNC). Este servicio orienta sus acciones institucionales en función de políticas que responden a problemas sociales y económicos. SENAC desarrolla sus programas a partir de áreas de formación, estructuradas según los conocimientos básicos exigidos en las diferentes ocupaciones del sector. Entre estas áreas de formación, se cuentan la administración, la comunicación, la hotelería y el turismo, las áreas de moda y belleza, salud e informática.

El SENAR es una institución de derecho privado, para-estatal, vinculada a la Confederación Nacional de Agricultura y Ganadería y dirigida por un consejo tripartito y paritario, compuesto por representantes del gobierno, de los productores rurales y de los trabajadores rurales. Su principal misión es desarrollar acciones de formación profesional rural, y actividades de promoción social dirigidas al “hombre rural”, contribuyendo con su profesionalización, integración en la sociedad y mejoras en su calidad de vida. Lo anterior se logra a través de organizar, administrar y ejecutar en todo el territorio nacional, la formación profesional rural y la promoción social de jóvenes y adultos, hombres y mujeres que ejerzan actividades en el medio rural. El SENAR realiza acciones en el área de la formación profesional rural y en la de la promoción social. Estos dos campos le permiten desarrollar actividades de forma integral, maximizando los beneficios puestos a disposición de los trabajadores y de los pequeños productores rurales. Actúa en forma descentralizada, teniendo como principales colaboradores a los Sindicatos Rurales.

### c) Instituciones Privadas sin Participación

El sistema de capacitación de Chile como se conoce hoy en día nació con el Estatuto de Capacitación y Empleo en el 1976. El estatuto significó un cambio crucial con respecto al rol del Estado en la formación profesional. Mientras que antes del 1976, el Estado participaba de forma activa como ejecutor de acciones en la formación, después de su implementación este papel se volvió pasivo, enfocándose en el financiamiento de medidas capacitadoras ejecutadas por las empresas (Pazos 2004). Una de las principales instituciones chilenas de capacitación como es el Instituto Nacional de Capacitación Profesional (INACAP), no es una instancia tripartita, sino que una corporación de derecho, sin fines de lucro y cuya administración depende de un Consejo Consultivo, integrado por los representantes de los principales gremios empresariales. EL INACAP se complementa por el Servicio Nacional de la Capacitación y del Empleo (SENCE), el que es un servicio público dependiente exclusivamente del Ministerio del Trabajo por lo que tampoco implica ningún mecanismo de participación para la población.

El SNCFP de Perú se compone de Centros Técnico-Productivos (CETPRO) para jóvenes que no necesariamente han terminado la secundaria, el Institutos de Educación Superior (IES) (carreras no universitarias de hasta tres años de educación, pero también cursos ocupacionales más básicos), los Servicios Nacionales de Formación Sectorial (CFS)<sup>199</sup>, los Colegios con Variante Técnica (CVT)<sup>200</sup> y de algunos programas no-formales<sup>201</sup> (ver capítulo de Espinoza en este volumen). Los dos primeros programas son los que han capacitado a la mayoría de los trabajadores hasta ahora. Pueden tener naturaleza pública o privada, mientras que los CFS son entidades privadas como el SENATI para el sector industrial y el CENCICO para el sector de construcción. Éstas no permiten ninguna participación en su directiva. Los programas no-formales se financian por Organizaciones No-Gubernamentales (ONGs), fondos de cooperación internacional o fundaciones nacionales.

### d) Instituciones Públicas sin Participación

Por último, los casos en los que por definición no se encuentra ninguna participación de los actores socio-laborales son los países en donde el principal encargado de la formación profesional es el ministerio respectivo. En Paraguay, en donde el diálogo social sobre el tema de la formación profesional en general es limitado, el Ministerio de Justicia y Trabajo se encarga de la dirección de la formación profesional. (Topet 2007). En las instancias tripartitas existentes del país principalmente se discuten asuntos de salario y de empleo. Por ende, no existen organismos oficiales de mayor importancia que promuevan la participación de los trabajadores al desarrollo de programas de capacitación técnica.

En Argentina, llama la atención que el principal encargado del SNCFP es el estado y que hay poca iniciativa del sector privado. El Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social propone, diseña, elabora, administra y fiscaliza las políticas para todas las áreas del trabajo, el empleo y las relaciones laborales, la capacitación laboral y la seguridad social (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social 2011). Creada en el año 2006, la Dirección de Fortalecimiento Institucional (DFI), es el organismo específico del ministerio que ha avanzado en la creación de una institucionalidad para construir y sustentar el sistema, conformado por los Consejos Sectoriales, el Programa Sectorial de Calificación, la Unidad Técnica de Certificación de Competencias y el Registro de Instituciones de Capacitación y Empleo. Se puede destacar como principal logro el trabajo con actores representativos de 34 sectores de actividad para formar a 46.757 personas (75% desocupados) con la implementación de 3.708 cursos. Las acciones de certificación de competencias, iniciadas en el sector privado y

<sup>199</sup> Los Servicios Nacionales de Formación Sectorial son cuatro: SENATI para la industria, SENCICO para la construcción, INICTEL para el sector de telecomunicaciones y CENFOTUR para el turismo.

<sup>200</sup> Los colegios dejaron de tener vigencia en la última revisión de la ley general de educación pero aún existen trabajadores capacitados bajo esta modalidad.

<sup>201</sup> Los programas no-formales son cursos de extensión universitaria, programas de capacitación públicos, programas de capacitación en ONG y capacitación en centros de trabajo.

transferidas al Estado, apuntan a una sensibilización sobre los procesos de normalización y certificación de competencias laborales. El objetivo de esta política es asesorar a los actores en el diseño de normas, instrumentos y procedimientos relativos a este tema, contribuir a la evaluación de competencias laborales, asistir a los actores sociales en la consolidación de la certificación de competencias y construir un registro público de normas y organismos certificadores. El posicionamiento y la instalación de la temática de certificación de competencias en los sectores productivos se ha plasmado a través de la firma de 24 protocolos con 133 sectores de actividad, situación que viene a concretar los resultados antes expuestos.

Otra de las instituciones más relevantes que conforman el sistema, es el Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET), creado con el objeto de dotar -al entonces Ministerio de Cultura y Educación- de un instrumento ágil para ejecutar una política nacional de educación tecnológica y de educación para el trabajo con tecnologías. Conducido por un Director Ejecutivo, con rango de Subsecretario de Estado, el INET vincula al sistema educativo con los sectores del trabajo y la producción. Los principales objetivos de esta institución, se concentran en brindar asistencia técnica en los aspectos pedagógicos, organizativos y de gestión para el desarrollo de los recursos humanos, que posibiliten el proceso de transformación económica, modernización productiva e innovación tecnológica. Otra de las instancias creadas por el ministerio, es el Programa Sectorial de Calificaciones que se propone para fortalecer la empleabilidad de los trabajadores ocupados y desocupados a través del desarrollo de estrategias de capacitación y formación para el trabajo. Su principal objetivo es capacitar a los trabajadores en las calificaciones laborales pertinentes a un determinado sector de actividad, con el fin de mejorar las condiciones para su reinserción laboral o su permanencia en el empleo.

Debido a que la formación se regula por entidades públicas, se encuentra un mayor enfoque a la población vulnerable como por ejemplo la población joven con poca educación y de bajos recursos. Es así que el programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo es un programa masivo que fue implementado para capacitar a jóvenes sin estudios, desempleados y en situación de marginalidad. Entre 2008 y 2011 se están atendiendo a aproximadamente 900.000 jóvenes entre 18 y 24 años, población especialmente delicada a la exclusión del mercado laboral. El programa cuenta con apoyo financiero del Banco Mundial de hasta 600 millones de pesos. 600.000 jóvenes serán asistido para fortalecer su empleabilidad, 200.000 retomarán sus estudios primarios o secundarios o realizarán cursos de formación profesional, uno 100.000 accederán a prácticas en ámbitos laborales con tutores en el lugar de trabajo y se procurará facilitar a unos 10.000 jóvenes el desarrollo de microemprendimientos o experiencias de autoempleo (Goldín 2008).

Para que los intereses de los diferentes actores socio-laborales puedan ser defendidos de forma apropiada, no solo la presencia de sus representantes en los consejos directivos es necesario sino también la composición paritaria de ellos. A continuación se muestra un Cuadro resumiendo la conformación de los consejos directivos de las distintas instituciones en los SNCPF, la cual permite evidenciar una reseña de la participación de los actores socio-laborales participación de los actores socio-laborales en la dirección de los sistemas de formación en América Latina.

**CUADRO VII.2**  
**PARTICIPACIÓN EN LOS CONSEJOS DIRECTIVOS DE LOS SNCFP**<sup>202</sup>

País	Institución	Trabajadores	Empresarios	Gobierno
Colombia	Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)	Composición múltiple (véase texto)	Composición múltiple (véase texto)	Composición múltiple (véase texto)
Honduras	Centro Asesor para el Desarrollo de los Recursos Humanos (CADERH)	Cantidad de representantes no indicada	Cantidad de representantes no indicada	0
	Instituto Nacional de Formación Profesional (INFOP)	2	2	4
El Salvador	Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (INSAFORP)	3	4	3
Panamá	Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano (INADEH)	3	3	3
Uruguay	Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP)	1	4	3
Bolivia, (Estado Plurinacional de)	Fundación Nacional para la Formación y Capacitación Laboral (INFOCAL)	Cantidad de representantes no indicada	Cantidad de representantes no indicada	
Chile	Instituto Nacional de Capacitación Profesional (INACAP)	0	Único	0
	Instituto Nacional de Aprendizaje (INA)	3	3	3
Perú	Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial (SENATI)	0	10	0
Brasil (Sistema S)	Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI)	0	Cantidad de representantes no indicada	Cantidad de representantes no indicada
	Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial (SENAC)	Cantidad de representantes no indicada	Cantidad de representantes no indicada	Cantidad de representantes no indicada
	Servicio Nacional de Aprendizaje Rural (SENAR)	Paritario	Paritario	Paritario
México	Consejo de Normalización y Certificación de la Competencia Laboral (CONOCER)	3	3	6
Costa Rica	Instituto Nacional de Aprendizaje (INA)	3	3	3
Guatemala	Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP)	3	6	3

Fuente: Elaboración propia.

## 2. Financiamiento

El financiamiento de los SNCFP constituye un elemento clave para su funcionamiento y sostenibilidad. Se puede observar en varios países que la oferta de programas de capacitación depende primero de la naturaleza de la institución (pública/ privada), segundo de su financiamiento, y tercero de la participación en los consejos directivos. Generalmente, el financiamiento por fondos públicos,

<sup>202</sup> Argentina y Paraguay no están incluidos en esta Cuadro ya que los principales encargados de la formación son los Ministerios, lo que impide una participación de los actores socio-laborales por definición.

acompañado con consejos tripartitos, abren espacios para la inclusión de la población desocupada, discapacitada o joven, es decir a la población vulnerable a la exclusión del mercado laboral.

Esta sección parte con el sistema más frecuente de financiamiento, el pago por planilla, conocido como parafiscalidad, el que en algunos países se combina con aportes del presupuesto público. Se demostrarán que los montos específicos de contribuciones varían de un país a otro. Se enfatizarán los casos como el sistema S de Brasil, en el que las instituciones privadas, aunque con consejos bi- o tripartitos ocupan fondos públicos. Esta combinación de financiamiento y administración es considerada como la más problemática dado que el poder de decisión sobre fondos públicos se encuentra en manos del sector privado. Por último, se especifican casos que incluyen a actores adicionales, mayormente las organizaciones internacionales o los gobiernos donantes, como es el caso del Perú y Bolivia.

A continuación, se muestra un Cuadro de reseño de los sistemas de financiamiento de la formación profesional en América Latina. Además se especifican algunos montos presupuestarios en el Cuadro VII.4. Si bien los datos de el Cuadro son desactualizados reflejan los modelos de financiamiento presentes en la región.

**CUADRO VII.3**  
**FUENTES DE FINANCIAMIENTO DE LOS SNCFP EN AMÉRICA LATINA**

País	Institución	Fuentes de Recursos		
		Impuesto Nominal (%)	Presupuesto Público	Otros
Bolivia, (Estado Plurinacional de) (Est. Plur. de)	INFOCAL	1,0 (contribución voluntaria por empresas privadas)	No	Recursos propios y Cooperación internacional (Francia, Holanda, Suiza, Suecia, Alemania, Unión Europea, BID)
Brasil	Sistema S SENAI	2,5	Si	Servicios
Colombia	SENA	0,5 (empresas estatales) 2,0 (empresas privadas)		Subsidios y préstamos estatales
Chile	SENCE	Eliminado	FONCAP (Fondo Nacional de Entrenamiento) desde 1998	Reducción de impuestos hasta del 1 % nominal
Costa Rica	INA	2,0 (manufacturas > 5 trabajadores) 0,5 (agricultores > 10 trabajadores)	Sí, 1% del impuesto a la Renta	
República Dominicana	INFOTEP	1,0 (privado y público)	Sí	Sí
Ecuador	SECAP	0,5 (privados, públicos y empresas mixtas)	Sí	
El Salvador	INSAFORP	1,0 (empresas privadas > 10 trabajadores)		
Guatemala	INTECAP	1,0 (privado y público)	Sí	
Honduras	INFOP	1,0 (privada y pública > 5 trabajadores) 0,5 (instituciones estatales)	Sí	Donaciones, herencias, préstamos internos y externos
México	CONALEP	N.A.	Sí	
Panamá	INADEH (antes INAFORP)	N.A.	(15% del Fondo de Seguridad Educacional)	
Paraguay	SNPP	1,0	Sí	
Perú	SENATI	0,75 (empresas manufactureras con > 20 trabajadores)	No	Cursos / Servicios
Venezuela (República Bolivariana de) (Rep. Bol. de)	INCE	2,0 (empresas privadas)	Sí	Trabajadores
Uruguay	INEFOP	N.A.	FRL	Sí

Fuente: Elaboración propia.



**CUADRO VII.4**  
**PRESUPUESTO DE LOS SNCFP EN AMÉRICA LATINA**

País	Institución	Presupuesto		
		Total Millones de Dólares (por año)	Per cápita	Total / EAP (US\$)
Bolivia (Estado Plurinacional de)	INFOCAL	2,0 (2002)		
Brasil	S System	1 615 (2002)	151,1	5,64
	SENAI	423 (2000)		
Colombia	SENA	330 (2002)		
Chile	SENCE	122 (2000)	161,6	12,6
Costa Rica	INA	43,8 (1998)	469,7	31,8
República Dominicana	INFOTEC	11,3	109,7	3,2
Ecuador	SECAP			
El Salvador	INSAFORP	5,2	376,7	2,3
Guatemala	INTECAP	9,5	77	2,8
Honduras	INFOP	6,4	169,6	3,4
Paraguay	SNPP			
Perú	SENATI	22,6 (2001)	453,3	2,2
		62,8 % servicios		
		37,2 % impuesto nominal		
Venezuela (República Bolivariana de)	INCE	157 (2002)		

Fuente: Galhardi (2002).

#### a) **Financiamiento mayormente parafiscal**

El INSAFORP de El Salvador es un ejemplo de la parafiscalidad, el financiamiento más típico de la región. En el caso salvadoreño esta fuente de recursos no se combina con recursos públicos, lo que significa que el financiamiento proviene solo del sector privado (Rubio y Valencia 2010). Consiste de cotizaciones obligatorias de hasta un 1% de las planillas mensuales de sueldos y salarios de empresas, o instituciones autónomas de más de diez empleados. Se habla de un autofinanciamiento de la institución, lo que tiene como resultado que ésta beneficia al mismo sector que la financia. A pesar de que el INSAFORP según su decreto es de carácter tripartito, este tipo de financiamiento lleva a un favorecimiento de la formación continua para personas ya incluidas al mercado laboral. El 80% de los fondos se destina a este tipo de formación, mientras que solo el 20% se utiliza para programas de capacitación para la población hasta ahora excluida del mercado formal de trabajo (información solo hasta el 2009) (Rubio y Valencia 2010).

Los gastos del Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional (INFOTEP) de la República Dominicana, cuyo consejo directivo es tripartito y paritario, se cubren por aportes compulsivos del 1% de los salarios mensuales pagados por las empresas, más el 0.5% deducible de las utilidades anuales que los empleados reciben de sus empleadores. Es prevista en la base legal del INFOTEP una asignación del Estado en el Presupuesto Nacional (INFOTEP 2011). A pesar de que en Colombia la mayor parte del financiamiento también se cubre por pagos por planillas, estos recursos se complementan con subsidios y préstamos estatales con los que cuentan las empresas para la formación de sus trabajadores.

## **b) Financiamiento mixto**

Un ejemplo para el financiamiento mixto es Costa Rica. Aparte de las contribuciones parafiscales (0.5%-2% de la planilla), el presupuesto público implica el 1% del impuesto a la renta (Trejos 2009). Otra contribución del sector empresarial es más implícita; las empresas prestan licencias o permisos con o sin sueldo, los cuales se pueden extender a ayuda económica adicional durante el tiempo de formación, incluso para los demás familiares (Ghione 2007). Llama la atención que el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) con este sistema de financiamiento tiene un consejo tripartito paritario que incluyen representantes solidaristas y cooperativistas (INA 2011).

La administración privada del “Sistema S” de Brasil (véase arriba), contrasta con su financiamiento mixto el que incluye fondos públicos. Por un lado, los gastos del SENAI se cubren por contribuciones del 2.5% de la planilla, y por otro lado por el presupuesto público. La problemática de este sistema es que los fondos públicos son administrados por organizaciones privadas, aunque bi-o tripartitos en sus consejos directivos, sin que el estado tuviera una injerencia administrativa. El Ministerio de Provisión Social meramente tiene una función supervisora (Ramos 2002). El Plan Nacional de Educación Profesional (PLANFOR), el que se destina a la población desempleada, así como a los jóvenes con intención de integrarse al mercado laboral, se financia a través del Fondo de Amparo al Trabajador (FAT) y por contribuciones obligatorias sindicales que se juntan de los trabajadores dependientes. El FAT, cuya administración se organiza a través del organismo tripartito CODEFAT, absorbe el 1% de la planilla de pago (Rosenbaum 2000).

En Guatemala, el Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP), destaca por el sobrepeso de los empresarios en su consejo directivo (véase Cuadro VII.2), lo que no combina con su financiamiento mixto de recursos públicos y privados (Cuadro VII.3). Cuando se utiliza recursos públicos, la participación paritaria de los actores-socio laborales debería promoverse de forma activa. Lo que destaca en los programas de capacitación en Guatemala es la falta de su enfoque al plan nacional de desarrollo. INTECAP no tiene ninguna cuota que establezca un mínimo de personas de la población vulnerable que debieran incluirse al programa de capacitación. Tampoco hay asistencia especial para que la población vulnerable se pueda integrar a los programas de formación o al mercado laboral (Baroni 2009). Es más, la población vulnerable se ve explícitamente excluida de la formación cuando 1) no ha completado el tercero primaria y/o 2) no aprendió a leer en español.

## **c) Mayormente Estatal**

El nuevo INEFOP en Uruguay, igual que la institución antigua, se financia principalmente a través del FRL. El Fondo tiene como actividades principales la formación y recapitación profesional dirigidas a trabajadores desempleados beneficiarios del seguro de desempleo, trabajadores rurales desocupados, trabajadores con dificultades de inserción laboral o con empleos con limitaciones y trabajadores ocupados en empresas o sectores. Adicionalmente, INEFOP cuenta con partidas presupuestales así como con otros ingresos derivados de su actividad. Para acceder a los primeros, elabora un plan de acción anual documentado en un Compromiso de Gestión que se evalúa por el MTSS. Además se requiere un informe de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y uno sobre la gestión realizada en el periodo. En el caso positivo, los fondos pueden ser retirados. La posibilidad de ejecución de fondos debido al carácter no-estatal de la institución fue la principal razón de existencia de INEFOP (Bucheli y Amábile 2009). El resultado de la combinación de financiamiento estatal con un consejo directivo en el que el gobierno está fuertemente representado, es una amplia variedad de programas para la población vulnerable: Hay asistencia especial para jóvenes (PROJOVEN), mujeres (PROIMUJER), discapacitados (PROCLADIS), trabajadores rurales (TRABAJADORES RURALES) y desempleados (TRABAJADORES EN SEGURO DE DESEMPLEO).

Como en México la formación profesional es poco institucionalizada de todas formas, la información con respecto a su financiamiento es escasa. La Secretaría de Educación Pública promueve en su sitio web la prestación de becas para la enseñanza media en los Centros de Formación de

Trabajo y en los Colegios Nacionales de Educación Profesional Técnica. Más allá de esto, es difícil acceder a información específica, pero al parecer no existe un sistema de parafiscalidad (SEP 2011).

#### **d) Mayormente Privado**

El financiamiento de INACAP funciona de forma asimilable a cualquier otra entidad privada del libre mercado. La capacitación es el producto cuyo precio se determina por la oferta y la demanda. Adicionalmente, existen incentivos tributarios que operan como estímulo a la demanda de capacitación (CINTERFOR/OIT 2001). Es posible capacitar a los trabajadores y reducir el gasto de los impuestos a pagar. El mismo beneficio se encuentra disponible para futuros trabajadores, a través de un “precontrato de capacitación” (SENCE 2011). Este sistema no permite participación al nivel directivo y está claramente separado de la institución pública SENCE que ofrece subsidios para capacitaciones de desempleados con o sin previa calificación laboral, personas con bajos recursos o que busquen empleo por primera vez. Los programas del SENCE se financian a través del Fondo Nacional de Entrenamiento (FONCAP) pero se llevan a cabo en organismos mayormente privados, contratados a través de concursos públicos (Pazos 2004).

El SENATI y el SENCICO del Perú, los que también son instituciones privadas, fundadas y administradas por el sector empresario, se financian por contribuciones empresariales. En SENATI son aportes mensuales de las empresas de más de veinte trabajadores en promedio por año. El monto de la contribución es equivalente al 0.75% del total de las remuneraciones que paguen las empresas a sus trabajadores. El aporte da derecho a las empresas a enviar a un trabajador por cada veinticinco trabajadores de su planilla. SENCICO financia sus actividades con recursos directamente coleccionados de las empresas participantes (ver capítulo de Espinoza en este volumen). Programas dirigidos a la población vulnerable se financian de forma separada por fondos públicos (véase abajo).

#### **e) Otros fondos: La cooperación internacional y las ONGs**

Aparte de los fondos privados y estatales, hay otras opciones de generar recursos para los SNCFP. Aquellos países latinoamericanos que todavía son receptores de la ayuda oficial para el desarrollo (AOD), han contado con fondos de la cooperación internacional. Éstos provienen por un lado de organizaciones regionales o internacionales como las Naciones Unidas, el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y por otro lado de donantes bilaterales. Además ha habido casos en los que las ONGs han apoyado de forma administrativa o económica a los SNCFP. Es notable que la integración de estas organizaciones tiene un efecto parecido a la utilización de fondos públicos: parece fomentar a la ocurrencia de los programas especiales para la población vulnerable. No obstante, la cooperación internacional debería ser provisoria para que no se produzcan dependencias a la asistencia externa. A continuación, se demuestran ejemplos para ambas opciones de financiamiento.

El caso del Perú ejemplifica cómo los fondos de la cooperación internacional fomentaron a la integración de la población excluida a los programas de formación profesional. Como el gobierno peruano no solía priorizar el sistema de la formación profesional en sus políticas de empleo, el empujón hacia esta forma de educación vino de las organizaciones internacionales y de los gobiernos donantes de la AOD. Es así que la OIT y el BID impulsaron el programa Projovent el que apoya a los jóvenes sin acceso al mercado laboral a través de capacitaciones requeridas para ingresar al sector productivo. El costo para este programa originalmente se cubría por aportes del BID (70%) y por subsidios del Tesoro Público (30%). Adicionalmente, fue apoyado con aproximadamente seis millones de Euros por el gobierno alemán (Vieira, Villavicencio, Cortés 2004). Esta forma de financiamiento es importante para iniciar programas en aquellos países en los que los SNCFP todavía no son suficientemente desarrollados. Sin embargo, es crucial que después de un tiempo la administración y el financiamiento cambien a mano nacionales para evitar dependencias a la asistencia externa. Justamente esto fue el caso en el Perú: hoy en día el programa se financia exclusivamente con recursos públicos peruanos.

Otro ejemplo es el financiamiento de INFOCAL en Bolivia. La institución privada cubre sus gastos a través de tres fuentes: los aportes del 1% de planillas salariales de las empresas privadas, sus recursos propios generados por la oferta de cursos de capacitación y formación y fondos de la cooperación para el desarrollo <sup>203</sup> (Farah, Sánchez y Wanderley 2009). Por último, las ONGs también apoyan a los SNCFP lo que generalmente tiene como consecuencia un énfasis en la población vulnerable como en el caso la fundación FAUTAPO en Bolivia o COMPROMISO y UOCRA en Argentina (véase sección C.- de este capítulo y Capítulo II). La FAUTAPO, es una ONG que fue resultado de un proyecto bilateral entre la Embajada de los Países Bajos y el Vice-ministerio de Educación Superior, Ciencias y Tecnología de Bolivia. El 54% de su financiamiento proviene del programa mismo, un 26.25% de sector productivo, el 19% del municipio, el 0.5% de las instituciones de capacitación y el 0.25% de los estudiantes (Farah, Sánchez y Wanderley 2009). La ONG lleva a cabo un programa de apoyo a los Consejos Educativos de los Pueblos Originarios (CEPOs), en su esfuerzo para una gestión autónoma (Fundación AUTAPO 2011). Los programas “no-formales” de formación en el Perú (véase arriba) también se financian por las ONGs.

Lo anterior presentó los sistemas de financiamiento más comunes, la mayoría con base parafiscal y algunos con aportes públicos. También se introdujeron instituciones privadas con financiamiento propio. Se propuso que cuando el financiamiento se cubre por lo menos por parte con recursos públicos, y las decisiones se toman en consejos tripartitos, los programas de formación técnica se vuelven más favorables para personas vulnerables a la exclusión del mercado laboral. La oferta de programas especialmente diseñados para estas personas es sin lugar a dudas un área crucial de las políticas públicas guiadas y financiadas por el Estado. Sin embargo, se deberían encontrar mecanismos que posibiliten utilizar una parte de las contribuciones empresariales para desbocar dicha oferta. Con respecto al aporte de la cooperación internacional, es crucial fortalecer las instituciones nacionales para que ellas puedan reemplazar a las organizaciones internacionales o a los donantes en un momento dado, evitando que se produzcan dependencias a la ayuda externa.

Lo anterior hace asumir que el patrón de financiamiento es esencial para que los beneficios de los programas de capacitación técnica se distribuyan a toda la población. La integración de la población vulnerable al sistema de la formación profesional es indispensable para el desarrollo económico, social y humano de los diferentes países de América Latina.

### **3. Estudios prospectivos, planificación de actividades, y selección de beneficiarios**

El surgimiento del diálogo y la participación social provienen de distintas vertientes que han ido conformando un sistema institucional cada vez más participativo en los sistemas, y que se han ido complementando entre sí, hasta lograr en esta década un progreso importante en el reconocimiento y la utilización de la participación de los agentes involucrados en el mejoramiento de los sistemas de capacitación y formación profesional en América Latina. Sin embargo, hay variaciones con respecto al grado de participación en los diferentes países. Algunos destacan por sus amplios mecanismos de participación en varios ámbitos, mientras que en otros la información con respecto al tema es escasa debido a que no han sido desarrolladas instituciones adecuadas que aseguren la participación de los actores socio-laborales.

En diversos países de la región aparecen nuevas alianzas y formas de colaboración entre instituciones y actores sociales que han determinado las actividades de la formación profesional. Estas transformaciones, en el mejor de los casos, involucran al estado, a las empresas, a los sindicatos y a las organizaciones de la sociedad civil en la tarea de buscar nuevas vías para entregar formación profesional. Mayormente, las instituciones tripartitas demostradas en Sección A.- se encargan de los estudios prospectivos, de planear las actividades, y de la selección de los beneficiarios dentro de la formación profesional, por lo que los mecanismos de participación son los mismos que los

---

<sup>203</sup> Los fondos de la cooperación para el desarrollo provienen de Francia, Holanda, Suiza, Suecia, Alemania, Unión Europea, y del BID.

desplegados anteriormente. Adicionalmente, se señalará en esta sección algunos casos de participación de los actores socio-laborales en el desarrollo de los programas de capacitación técnica que valgan la pena destacar, ya que incluyen más actores de los involucrados en la dirección de las instituciones relevantes.

El primer paso para la implementación exitosa de un programa de formación profesional es un estudio prospectivo sobre las necesidades de los dos principales actores en el mercado laboral: el trabajador y la empresa. En dicho estudio se identifican la demanda y la oferta del mercado laboral y se desarrollan programas que ajusten la segunda a la primera. En este proceso, la participación de todas las partes involucradas es esencial para la elaboración de programas exitosos que tomen en cuenta las necesidades del sector empresarial y de los trabajadores. Adicionalmente, en algunos países se incluyen comités técnicos o sectoriales en los estudios prospectivos lo que tiene la ventaja de contar con el juicio de verdaderos conocedores de los diferentes sectores productivos.

### **a) Estudios prospectivos**

A principios de este siglo, en Argentina diversos sindicatos iniciaron sus propios programas para estimular el diálogo social en torno a la capacitación de los trabajadores, participando en diálogos tripartitos con los empleadores, para el establecimiento de programas de capacitación laboral a nivel sectorial, sobre todo en la industria de la construcción. El Consejo Sectorial de Certificación y Formación Continua de la Industria de la Construcción, el que se compone de la Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina (UOCRA), la Cámara Argentina de la Construcción (CAC) y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (MTEySS), define políticas y proyectos de formación.

Además, la UOCRA estudia las demandas de trabajadores y empresarios para la elaboración de políticas públicas de formación y certificación (Fundación UOCRA 2011). Luego de la evaluación, la que será presentada frente al Consejo, se generan estrategias concretas de acción para mejorar el sistema de formación con respecto a formalidad, registro, certificación de competencias, salud y seguridad. En el sector automotriz el Sindicato de Mecánicos y Afines del Transporte Automotor (S.M.A.T.A) cumple el mismo papel que UOCRA. El sindicato lleva a cabo estudios que identifican las necesidades formativas de los trabajadores, tomando en cuenta también las demandas de las empresas (Centro8smata 2011).

El sistema funciona de forma similar en Guatemala y México, aunque en México con mayor intervención estatal. En ambos países, comités de grupos de expertos técnicos elaboran propuestas para estándares de competencia para cada sector (CONOCER 2011; Ghione 2007). En México, estas propuestas son utilizadas por el Sistema Nacional de Competencias para la elaboración final de estándares de evaluación y certificación de los trabajadores. Como obstáculo a una representación de intereses con paridad, se puede mencionar que la dirección del Sistema Nacional consiste en tres representantes de los trabajadores, tres de los empresarios, y seis del gobierno (CONOCER 2011). Además, la utilización de las propuestas de los expertos técnicos no tiene naturaleza obligatoria.

### **b) Planificación de actividades**

El “actor” que determina las actividades dentro de la formación profesional en Chile es el mercado. Desde que la dirección de la formación se entregó casi completamente al sector privado en 1976, el mecanismo del libre mercado determina las actividades a través de la competencia. Así, la demanda de las empresas por mano de obra estipula la programación de las actividades dentro de los organismos de capacitación. El estado meramente tiene la función de autorizar los programas, asegurando el cumplimiento de las normas que regulan el subsidio tributario. Los Comités Bipartitos, cuya formación es obligatoria para empresas de 15 o más trabajadores y que consisten en representantes de la administración de la empresa y de trabajadores sindicalizados o no sindicalizados, no tienen ninguna función significativa en la determinación de actividades de formación, sino que constituyen un carácter consultivo en esta materia (véase Pazos 2004).

La Fundación UOCRA del sector de construcción en Argentina desarrolla programas de formación para trabajadores constructores con o sin experiencia previa. Además, la ONG diseña capacitaciones para trabajadores desocupados con el fin de aumentar su posibilidad de empleo en el sector públicos y/o privado. Todo tipo de formación se avala al ser terminada con un certificado del sector, el cual es emitido por UOCRA. El desarrollo de estos programas de capacitación cae completamente bajo la responsabilidad de la ONG, la que es una fundación sin fines de lucro cuyas actividades se solventan a través de fondos que provienen de donaciones y subsidios, otorgados por diversas instituciones públicas y privadas (UOCRA 2011).

El segundo caso de actores socio-laborales incluidos en la programación de la capacitación técnica también se encuentra en Argentina. El sindicato S.M.A.T.A. del sector automotriz organiza, proyecta y controla el desarrollo de los cursos de las escuelas sindicales, institutos técnicos y de capacitación general. Una parte de su labor es el diseño de nuevos programas modulares de la formación profesional dirigidos a trabajadores ocupados o desocupados del sector automotor. Como consta en la página web del sindicato, S.M.A.T.A. también está involucrado en actividades como:

- El desarrollo de manuales técnicos, medios y equipamiento didáctico de última generación,
- La formación de docentes sobre los principios pedagógicos y didácticos de esta metodología,
- El diseño e impartición de cursos referidos a los distintos
- Roles profesionales,
- El desarrollo de la experiencia de evaluación y certificación de competencias a trabajadores mecánicos, y
- El desarrollo del sistema de gestión de calidad educativa (centro8smata 2011).

Otro actor importante en plantear las actividades de la formación son los Comités Técnicos Sectoriales. En el caso de Brasil, dichos comités identifican competencias necesarias para ciertos sectores productivos que se comunican al SENAI, para la elaboración de perfiles y programas de formación. De esta forma, se asegura que el contenido de la formación sea adecuado para la demanda de mano de obra de los diferentes sectores (Ghione 2007).

Se critica del sistema hondureño que el instituto público INFOP a pesar de consultas con el sector privado, no basa sus estándares y currículo en la industria. Por lo mismo, se reclama que carece de concentración en los elementos esenciales de la educación técnica y que tiene una pobre relación con las necesidades del mercado laboral. Con respecto a su organización, se critica que su consejo está demasiado politizado, causando ineficiencia y corrupción lo que en cambio impide una planificación adecuada de las actividades de capacitación (Ochoa 2009).

Los sistemas de Paraguay y del Perú se caracterizan por una planificación de actividades bastante unilateral, es decir que no se fomentan los mecanismos de participación esta área. En el primer país, meramente se encuentran cláusulas legales que enfatizan el derecho del trabajador a capacitarse y animan al empleador a apoyar estas medidas a través de material de estudios, estímulos salariales, y licencias con o sin pago (Topet 2007). Sin embargo, los trabajadores no se ven incluidos ni en el diseño ni en la planificación de dichas capacitaciones. Para el segundo país, Vieira, Villavicencio y Cortés (2004), hicieron entrevistas con algunos actores tripartitos y obtuvieron una imagen más cabal sobre las explicaciones de la escasa participación en el SNCFP. Los autores proponen que existe una resistencia por parte del empresariado de negociar el tema de la capacitación y formación profesional, debido a que se consideran responsables por ella, por lo que prefieren determinar su contenido de forma exclusiva. Lo contrario sería una cesión a los deseos de los trabajadores, la que no correspondería en el contexto de la definición de actividades capacitadoras en el marco de la empresa. En los sindicatos el tema de la formación no ha sido una prioridad, ya que

existen problemas más urgentes en el mercado laboral como por ejemplo el mantenimiento del empleo o la remuneración del trabajador.

### c) Selección de beneficiarios

Para que la formación profesional pueda contribuir al desarrollo económico y social de la región, es indispensable que se adecue a la demanda de mano de obra en el mercado laboral. La mejor forma de lograr eso, parece ser la inclusión de varios actores socio-laborales en la selección de beneficiarios, ya que una amplia representación de *stakeholders* considerará la diversidad de intereses, resultando en programas de formación con mayor perspectiva para la inserción al mercado laboral. La selección de beneficiarios se deja partir en dos ámbitos:

- Tipo de oficio. La decisión a tomar aquí es qué tipos de oficio hay que ofrecer en las capacitaciones técnicas. ¿Cuáles son los oficios más buscados en el mercado laboral? ¿en cuáles de ellos hay demanda de mano de obra no cubierta? Otra consideración es ¿en cuáles de estas profesiones es preferible una capacitación técnica ante una formación universitaria?
- Localidad. La segunda decisión se encuentra en la ubicación de los programas de formación. ¿Geográficamente, en dónde se encuentra el vacío de oferta de mano de obra? ¿Hay recursos humanos interesados en capacitarse en estas regiones? ¿Puede la formación profesional local formar un incentivo para después migrar a donde haya necesidad de mano de obra?

El primer conjunto de preguntas se responde, en el caso óptimo, por Comités Sectoriales (véase Capítulo II) o Comités Técnicos de los trabajadores o de los sindicatos; Ecuador es un ejemplo de esto. La Secretaría Técnica de Capacitación y Formación Profesional integra a un Comité Técnico Sectorial y a las Mesas Sectoriales, en la selección de beneficiarios de los programas de formación (SETEC 2011).

Los Comités y las Mesas son compuestos por representantes de los empleadores, del sector público y de los trabajadores; los últimos en forma de gremios o asociaciones. A través de talleres sectoriales en los que participan trabajadores, supervisores y expertos, se identifican las competencias laborales necesarias para ciertas ocupaciones, lo que forma el inicio del proceso de levantamiento de perfiles profesionales. Luego, los Comités y las Mesas elaboran recomendaciones para estos perfiles. Cabe mencionar que su función es el seguimiento al proceso de elaboración de estos perfiles a través de reuniones con la Secretaría (SETEC 2011). Así tratan de asegurar la capacitación en los oficios más requeridos en el mercado laboral, para ayudar a que los trabajadores que salgan de la capacitación tengan mayor posibilidad de encontrar empleo en el área capacitada. El obstáculo de este sistema es el carácter legal de los Comités y Mesas, el que convierte la implementación de sus recomendaciones en un acto voluntario de la Secretaría Técnica de Capacitación y Formación Profesional. Como la participación de estos dos órganos en la selección de beneficiarios se limita a “recomendaciones para perfiles profesionales” tanto como al “seguimiento al proceso de elaboración de perfiles” [cursiva agregado por la autora] (SETEC 2011), una aplicación de sus sugerencias no es asegurada.

Este último punto es distinto en el caso de S.M.A.T.A en Argentina (véase sección anterior). Como el sindicato tiene sus escuelas de formación propias, las escuelas sindicales, su óptica no se queda al nivel recomendatorio. La elaboración de nuevos perfiles profesionales, tanto como el diseño y la implementación de programas de capacitación de forma independiente, forman parte de la labor diaria del centro (Centro8smata 2011).

Un ejemplo para la segunda serie de preguntas es el caso de Chile con sus Consejos Regionales, participando en la selección de beneficiarios de los programas de formación profesional. Considerando que el país es altamente centralizado, con una alta proporción de su población viviendo en la capital, el trabajo de los Consejos Regionales es sumamente importante para lograr un mayor alcance de los programas de formación. Como el sistema de capacitación técnica es regulado por el mercado, dichos Consejos solamente juegan un papel en los llamados Programas de Becas, que es

aquella parte de la formación que es subsidiada por el Estado. Para estos programas, que se destinan mayormente a la población vulnerable, los Consejos Regionales sugieren localidades específicas dentro de sus regiones que tendrían más necesidad de formación. La combinación de esta medida de descentralización con su orientación hacia la población vulnerable, constituye una herramienta importante en la distribución de los beneficios de la formación profesional a toda la población (Pazos 2004).

## **B. Participación de actores adicionales en los SNCFP**

A partir del análisis de los casos anteriores, se revela que los modelos tradicionales de capacitación han tenido un importante desarrollo en las últimas décadas dentro de América Latina. A parte de los actores tripartitos representados en la mayoría de los consejos directivos de las instituciones SNCFP, ha incrementado la integración de actores adicionales en el desarrollo de los programas de formación profesional. Se inicia así una mayor inclusión de diferentes gremios y asociaciones, como por ejemplo los comités sectoriales. Este capítulo analiza el trabajo de estos comités, para luego notar que existen otros mecanismos de interacción entre los actores socio-laborales, así como canales de comunicación para actores no directamente representados en las instituciones de los SNCFP.

### **1. Los Comités Sectoriales**

Los comités sectoriales son de gran relevancia en el desarrollo de la formación profesional porque es allí en donde se acumula un amplio conocimiento técnico del respectivo sector, empezando con las necesidades específicas de las empresas y terminando con las características de la mano de obra disponible. Los comités, en los que diferentes sectores conciertan las normas de competencia laboral son los instrumentos que han tenido un desarrollo más sostenido y consistente en los últimos años. No obstante, la clave para la implementación exitosa de sus sugerencias es su autonomía y su poder relativo con respecto a las instituciones de los SNCFPs. El caso de Argentina demuestra este punto claramente: Las Redes Sectoriales de Instituciones de Formación Continua que integran a referentes sectoriales (sindicatos y/o cámaras) y a las instituciones de la formación profesional, toman un papel importante en el desarrollo de políticas activas de empleo (MTEySS 2011). Sin embargo, como las Redes Sectoriales son dependientes del Ministerio de Trabajo, Empleo, y Seguridad Social (Hernández 2002), es cuestionable cuán autónomo y por ende, eficaz pueda ser el trabajo de dichas redes.

En Ecuador la integración de las Mesas y Comités Técnicos Sectoriales al trabajo de la Secretaría Técnica de Capacitación y Formación Profesional (SETEC), funciona de forma parecida. Según el sitio web de la Secretaría, los Comités se desempeñan en las siguientes actividades:

- Seguir al proceso de elaboración de perfiles profesionales mediante reuniones planificadas,
- Analizar propuestas para el diseño de estándares de competencias laborales,
- Participar en las mesas de validación de perfiles profesionales y sus estándares,
- Formular recomendaciones para la realización de los perfiles profesionales,
- Establecer recomendaciones para la identificación de nuevos perfiles profesionales para grupos ocupacionales del sector,
- Establecer recomendaciones para que la capacitación por competencias laborales mejore la productividad del sector y la calidad de vida de los trabajadores, y
- Impulsar el reconocimiento de las competencias laborales adquiridas por los trabajadores en cada sector (SETEC 2011).



Como se ha mencionado, el problema que se encuentra con la participación de las mesas y comités sectoriales en estas actividades, es que la implementación de sus sugerencias es de carácter voluntaria, o sea su aplicación no es obligatoria para la SETEC.

Otro modelo parecido y con la misma dificultad es el chileno. Allí, el Organismo Sectorial de Competencia Laboral (OSCL) es una institución conformada por varios representantes de los sectores productivos. Su labor es la elaboración de proyectos que determinen las competencias laborales relevantes en dichos sectores (Chile Valora 2011). Además, el OSCL busca fuentes de financiamiento y solicita la acreditación de sus proyectos por la Comisión Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales Chile Valora. Esta comisión está relacionada con el Presidente de la República por intermedio del Ministerio del Trabajo y Previsión Social y presta apoyo en la administración y metodología de los proyectos desarrollados por OSCL, con el fin de acreditar a Centros de Evaluación así como a nuevos perfiles de ocupación. Una particularidad importante de esta comisión es su emisión de certificados a personas sin título oficial que hayan acumulado conocimiento profundo en su área de trabajo durante mucho tiempo (Chile Valora 2011). Esta medida es especialmente importante en países donde ha habido una transición de un sistema educativo en el que solamente existía la formación universitaria o el aprendizaje en el mismo trabajo, a un sistema nacional de capacitación y formación técnica profesional. Asegura que la población de edad avanzada no se vea excluida o perjudicada por la implementación del nuevo sistema.

En Colombia, las Mesas Sectoriales cuyas funciones son, igual que en los demás países, la sugerencia de políticas de formación mediante la normalización y certificación de las competencias laborales, destacan por su gran diversidad de representantes. Ellos provienen de gremios, empresas, del SENA, de organizaciones sindicales o trabajadores con liderazgo, pensionados del SENA, entidades de capacitación para el trabajo, instituciones gubernamentales que tengan funciones en el campo de acción de la mesa respectiva, centros de investigación y desarrollo tecnológico, grupos de productividad y de representantes de los centros de formación del SENA (Patiño, Orjuela y Roca 2005). Esta amplia gama de representantes ayuda a que una gran diversidad de intereses sean representados en las Mesas. Es por eso que las Mesas Sectoriales de Colombia son conocidas como una instancia de participación poderosa en América Latina. Es más, se han consolidado como un eficaz mecanismo del diálogo social sobre la formación profesional, y han sido reconocidas en diversos escenarios internacionales como un ejemplo de buenas prácticas en el ámbito de las instituciones de América Latina y tienen ahora (según decreto de reestructuración del SENA) un sustrato legal del que antes carecían (véase Patiño, Orjuela y Roca 2005).

La creación de un sistema nacional de formación profesional en Argentina permitió definir la institucionalidad que se requería para las nuevas funciones del Estado y de los actores representativos del capital, del trabajo y de los territorios. Se crearon cuatro instituciones, entre ellas, los Consejos Sectoriales de Certificación y Formación Continua, que representan la principal instancia de diálogo social. Estos consejos constituyen el lugar de participación de los representantes del capital y el trabajo, para concordar las características específicas y la población objetiva de la capacitación y formación laboral. Es aquí donde se evalúan y proponen las estrategias para mejorar las calificaciones de los trabajadores; donde se llevan a cabo las conversaciones sobre las competencias laborales del sector, su definición, reconocimiento y formación. Además de operar en sectores de servicios como el de la construcción, estos consejos están activos en diversos sectores industriales: naval, metalúrgico y metalmecánica (Consejo Sindical), indumentaria y textil, forestal e industria de la madera, automotriz y alimentación. Como resultado de este diálogo, los sectores metalúrgico y metalmecánico decidieron unificar criterios de formación a nivel nacional. Asimismo, se planteó en estos consejos la necesidad de actualizar la formación de los trabajadores del rubro. Del mismo modo, el sector forestal y la industria de la madera decidieron institucionalizar las políticas de certificación y formación, conformando una asociación civil. Otro logro de estos consejos fue el compromiso del sector de construcción con un Plan de Formación Continua y Certificación a 5 años para 100.000 trabajadores.

En esta perspectiva cooperativa, se fueron constituyendo las Redes Sectoriales, a partir de la formalización de distintos convenios, suscritos por el Ministerio de Educación, el Ministerio de

Trabajo, Empleo y Seguridad Social, la Secretaría de Industria, Sindicatos, Cámaras empresariales, Federaciones y/o Asociaciones Sectoriales, entre otras entidades. En ellos, las partes se comprometen a trabajar en conjunto para el logro de objetivos comunes, orientados al mejoramiento de la competitividad y productividad de la economía sectorial, a la generación de mayor empleo, así como a la formación y calificación de la mano de obra para el sector. A partir de estos convenios se han constituido las Redes de Formación Profesional para los sectores de Mecánica Automotriz; Energía Eléctrica; Metalmecánica; Madera y Mueble; Turismo, Hotelería y Gastronomía; Cuero y Calzado, Construcción, Agropecuario; Textil e Indumentaria.

Finalmente, vale destacar la experiencia brasileña, la que basa la elaboración de perfiles y programas de formación así como el desarrollo de los sistemas de capacitación técnica en el conocimiento teórico, no dejando de lado los aspectos prácticos provenientes de los mismos sectores productivos. Por ello, los Comités Técnicos Sectoriales del SENAI integran a especialistas del sector tecnológico, representantes del sector productivo, académicos, especialistas en investigación y educación profesional, la gerencia del SENAI y a representantes de sindicatos y empresas en su trabajo de identificación de competencias necesarias para ciertos oficios (Ghione 2007). La participación de los representantes de los sectores productivos por un lado, y de los académicos y especialistas en investigación y educación profesional por el otro lado, resulta en una combinación valiosa de teoría y práctica, que posibilita el desarrollo de sistemas de formación profesional más eficaces. Recientemente, el Comité Técnico Sectorial del SENAI, está encaminando hacia un proyecto de reconocimiento de las competencias adquiridas por la experiencia laboral parecido al proyecto chileno.

## **2. Otros mecanismos de interacción entre las instituciones y los actores socio-laborales**

Existen algunos otros mecanismos de interacción entre las instituciones del SNCFP y los actores socio-laborales que no han sido cubiertos por las secciones anteriores. Primero, en varios países nos encontramos con centros regionales o locales, que reproducen el carácter tripartito de los órganos directivos hacia regiones fuera de la capital. Como la mayoría de los países latinos son bastante centralizados, ésta es una función indispensable para que la participación de los actores socio-laborales se distribuya a todo el país. En Colombia, el SENA integra a los Centros Regionales en el trabajo directivo. Los centros pueden proponer planes o programas de alianzas estratégicas con cadenas productivas, prestar asesoría para estudios sobre necesidades de formación profesional, y promover la iniciación de proyectos de desarrollo tecnológico productivo (Ghione 2007). Muy parecido al sistema en Colombia, funcionan los Comités Locales de Empleo en Uruguay que asesoran a INEFOP con respecto a particularidades de su región. La integración de dichos comités al diseño de los programas de formación, tiene un alto grado de importancia para la detección de las demandas locales con respecto a la capacitación técnica. Como los comités locales tienen conocimiento amplio del mercado laboral de su región, su asesoría puede llevar a programas más adecuados para la oferta y demanda de mano de obra disponible en la región.

En Uruguay se encuentra otro ejemplo de interacción bastante concreto, entre las instituciones del SNCFP y los actores socio-laborales. La Mesa de Diálogo para el Fomento del Empleo - una instancia de negociación entre organizaciones gremiales de trabajadores, grupos sociales, religiosos, culturales, y cooperativos - que representa una amplia gama de *stakeholders* en la formación profesional, entregó una propuesta concreta de diez puntos, que busca una mayor ocupación de la población a través de la capacitación profesional. El documento propuesto enfatiza la orientación de dichos programas hacia aquella parte de la población con mayor dificultad de acceso al mercado laboral. Para cubrir el gasto adicional relacionado a esta actividad, sugiere un aumento de la inversión pública y privada, y la ampliación de facilidades tributarias para las empresas que se encuentran participando (Rosenbaum 2000).

Otro mecanismo de interacción entre las instituciones del SNCFP y los actores socio-laborales, es la Red Nacional de Entidades de Formación para el Trabajo de Colombia. Esta red

incluye a todas las entidades que ofrecen servicios de formación profesional, tengan éstas carácter formal o informal, más las empresas, gremios, el SENA, las cooperativas y los sindicatos de trabajo. Prestan servicios a sus miembros, de los cuales se espera que propulsen un mejoramiento en los sistemas de formación por el intercambio de experiencias, conocimiento, y opinión. Los servicios consisten en el intercambio de materiales y metodología de enseñanza, la formación y evaluación de docentes, el acceso a las normas de competencias laborales, la certificación de competencias de entidades educativas, la difusión de mejores prácticas de formación y el acceso a todo tipo de información disponible con respecto al tema de la formación. Ésta puede ser información sobre el mercado laboral, orientación ocupacional, formación continua, o ciertos programas estatales como *Jóvenes en Acción* o *Jóvenes Rurales* (Patiño, Orjuela, Roca 2005).

Se ha observado al nivel internacional que en varias instancias, las organizaciones internacionales y/o los países donantes de la AOD, forman un mecanismo crucial en el fomento del diálogo social. Así también, en la formación profesional de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela (República Bolivariana de). La OIT, el Gobierno de España (a través del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales), y la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) diseñaron y aprobaron un proyecto de cooperación técnica denominado *Fortalecimiento del Diálogo Social Tripartito y Capacitación y Reconversión Laboral en los Países de la Subregión Andina* (NETICOOP 2011). El objetivo principal de este proyecto es el apoyo a los gobiernos, a las organizaciones de trabajadores, y a las instituciones de capacitación laboral de los países andinos, en la definición de políticas y programas de capacitación laboral. Así, tratan de fortalecer el diálogo social y la participación de los actores tripartitos, por la consciencia de que solamente considerando los intereses de todos los actores involucrados, el diseño de los programas de formación puede ser adecuado a la realidad del mercado laboral de los respectivos países.

El Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo (CNTPE) del Perú, el que fue previsto en la Ley del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo como un órgano consultivo, creó tres comisiones de diálogo social para la formación profesional. Las comisiones entregaron un diagnóstico de la formación profesional, así como una propuesta para su sistematización, sugiriendo políticas de información sobre el mercado de trabajo y normalización, y de certificación de competencias laborales. Como ya ha sido observado en otras partes, también en esta instancia la presencia de agentes de la cooperación internacional encuentra un alto grado de aceptación y aprobación (Vieira, Villavicencio, Cortés 2004).

Finalmente, en México el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica, llama la atención en su página web por un llamado “mecanismo de participación de la ciudadanía” en la capacitación técnica (CONALEP 2011). El CONALEP cuenta con “Comités de Vinculación”, en los que está invitada la “sociedad civil” y los empresarios a generar propuestas con respecto a la formación profesional y al presupuesto disponible para ella. Sin embargo, la página no especifica más con qué frecuencia se juntan los comités, ni en cuáles ámbitos figuran papeles activos en el desarrollo de los programas de formación. Tampoco provee información sobre el grado de aceptación de las propuestas de los comités.

### **3. Canales de comunicación para actores no directamente representados en los SNCFP**

La creación de programas que están dirigidos hacia grupos que son considerados vulnerables por la exclusión del mercado laboral, es una vertiente dentro de los canales de comunicación destinados hacia actores los cuales actualmente no son representados de forma directa. Se asume que esta parte de la población no tiene la oportunidad de incorporarse a los programas tradicionales de los SNCFP y por ende, deben crearse programas más focalizados y accesibles. La participación social en este ámbito, se da por el efecto organizativo y de cooperación que provocan los programas de certificación en los grupos vulnerables o excluidos del mercado de trabajo. Generalmente, las personas afectadas dan a conocer sus propias demandas, especificando o exteriorizando sus habilidades, con el fin de desarrollarlas adecuadamente para el mercado laboral. Además, este tipo de programas entrega la

posibilidad de que se generen espacios de conversación y diálogo, así como el surgimiento de redes sociales y productivas entre los mismos actores. A modo de ejemplo de Chile, el Servicio Nacional para la Mujer (SERNAM) ha enseñado un programa nacional de capacitación para mujeres de bajos ingresos y madres solteras. Con ello, se han introducido medidas innovadoras que incluyen otros programas sociales, con los que se vinculará a estas mujeres para complementar los elementos puramente vocacionales de la capacitación. El propósito fundamental de estas iniciativas es aumentar la empleabilidad de este grupo objetivo (véase Márquez 2002). También en Brasil, se ha implementado un programa de similares características denominado de “Educación con Perspectiva de Género” (PLANFOR) (véase Leite 2002).

El SENA en Colombia, el que tiene una estructura bastante participativa, también se caracteriza por sus programas focalizados a la población vulnerable. La institución trabaja con jóvenes desempleados de estratos bajos, urbanos y rurales, dentro del marco de los programas Jóvenes en Acción y Jóvenes Rurales. El objetivo de estos programas es la integración de los jóvenes urbanos desocupados al mercado laboral y el aumento de la productividad de los jóvenes trabajando y/o viviendo en el sector rural, para evitar la migración masiva hacia las ciudades. Se espera que una vez terminada la capacitación técnica, estos jóvenes puedan incorporarse en actividades productivas, o también formar parte de la gestión de los proyectos asociados al proceso formativo. De esta manera, se lograría una participación profunda de los que conocen la situación de estos jóvenes (Patiño, Orjuela y Roca 2005). Parecido al caso del Perú, estos programas se derivaron de una iniciativa externa (los proyectos Jóvenes financiados por el BID) en el año 2000 hasta institucionalizarse completamente, formando hoy día parte del SNCFP de Colombia (Farné 2009).

Se hace necesario destacar algunos mecanismos de participación que ofrece SENA para toda la sociedad civil. La institución fomenta la integración de los ciudadanos al proceso de plantear la formación profesional, a través de jornadas tecnológicas, órganos de información como el periódico “Enlace”, las páginas web, las unidades de Información Técnica, las líneas 1-800, las videoconferencias, los Centros de Información para el Empleo (CIE), los Centros de Servicio al Cliente, entre otros. En diversas partes de su página, SENA ofrece la posibilidad de que la población participe a través de correos electrónicos en planear sus actividades. Aparte de esto, el sistema de transparencia permite informarse sobre varios datos internos, como por ejemplo, el presupuesto de la institución, lo que puede revelar irregularidades cometidas, posibilitando la detección, la corrección y si es el caso, la sanción de las fallas en la prestación del servicio, acorde al Nuevo Código Único Disciplinario (SENA 2001). Teóricamente, todo esto garantiza una “voz” a la población (por lo menos a aquella parte con acceso a internet) en el diseño, sistema de financiamiento y en la toma de decisiones en torno a la formación profesional. Sin embargo, se puede dudar la efectividad de este medio; más que nada, porque la consideración de las opiniones es voluntaria.

Un desarrollo notable con respecto a aquellos actores que hasta hace poco no fueron directamente representados en las instituciones de los SNCFP, es la ampliación del alcance de los sindicatos. Chile ejemplifica este cambio: Mientras que los sindicatos tradicionalmente se componían por representantes del sector urbano industrial, últimamente se están integrando trabajadores del sector servicio, de áreas rurales, mujeres, y algunos del sector informal (Pazos 2004). También en Perú, se sindicalizaron varios trabajadores ambulantes, especialmente en áreas turísticas. Eso les posibilita su representación formal en las instituciones de los SNCFP, de las que se vieron excluidos durante mucho tiempo.

Como fue mencionado anteriormente, en algunos países receptores de la AOD, es posible denotar el papel concreto de los donantes en el fomento de la participación socio-laboral, sean éstos bilaterales o multilaterales. Es así que en algunas ocasiones los gobiernos extranjeros y las organizaciones internacionales, forman un canal de comunicación en el diálogo social sobre la formación. Un ejemplo de esta forma de interacción, fue el Taller Nacional Juvenil, organizado por el Ministerio del Trabajo y Promoción del Empleo, la OIT y el Programa Conjunto Juventud, Empleo y Migración de las Naciones Unidas, llevado a cabo en la sede de la OIT en Lima, en marzo del 2011 (OIT ANDINA 2011). Asistieron representantes juveniles provenientes de una gran variedad de

asociaciones y gremios, buscando el diálogo democrático con respecto al desafío del empleo juvenil, el cual está enfrentando serios problemas en Perú, ya que uno de cada cinco jóvenes (edad 15 a 29) de este país no estudia ni trabaja (OIT ANDINA 2011). La formación profesional fue sugerida como medio de salida de esta traba al desarrollo, mientras que la representación de los jóvenes fue destacada como imprescindible para la definición adecuada de políticas públicas al respecto.

Asimismo, las ONGs y las fundaciones constituyen un canal de comunicación importante para los que se ven excluidos de los mecanismos de participación formales. En Argentina, la Fundación COMPROMISO es un portavoz de la sociedad civil para el desarrollo de proyectos y programas, en los que se aprovechan las capacidades territoriales para el desarrollo económico y social sustentable. COMPROMISO participa en la elaboración de políticas públicas para este fin, igual que en acciones concretas de temas de interés de la agenda pública (COMPROMISO 2011). En el ámbito de la formación profesional, la fundación trabaja en conjunto con la ONG UOCRA mencionada en Capítulo I. En enero del presente año, ambas partes firmaron un acuerdo de cooperación para los Proyectos de Formación para el Trabajo e Inclusión Social para el Desarrollo Local, los que se llevarán a cabo en el marco del programa de empleabilidad de la fundación. El sitio web de la fundación consta que los proyectos se desarrollarán con la participación de los municipios, empresas, y organizaciones de la sociedad civil, y que servirán para la formación del trabajo, la responsabilidad social empresarial, la inclusión social, el voluntariado y la articulación pública-privada. Sin embargo, no se han publicado áreas de acción más específicas de los proyectos, ni su seguimiento o evaluación.

La fundación Compartir de Colombia, la que apoya principalmente al sector de confecciones, lidera un proyecto (PRODEM) para jóvenes de la población vulnerable, contactándolos con empresas del mismo sector para realizar prácticas profesionales (Farné 2009). Este programa se ejecuta en el marco de los programas Jóvenes en Acción y el Fondo Emprender del SENA. Así mismo, la fundación Corona está desarrollando desde el año 2004 un programa de nombre Jóvenes con Empresa que acompaña a jóvenes en el proceso de fundar su propia empresa. Este programa está financiado con apoyo del BID y acompañado por el SENA, sin embargo no provee ningún soporte para la población vulnerable.

En Bolivia, la Fundación AUTAPO-Educación para el Desarrollo- inició sus actividades en 2005 y mantiene una estrecha relación con organismos regionales, nacionales e internacionales de formación profesional. La fundación destaca por este enfoque a los individuos provenientes de los pueblos indígenas originarios. Es así que forma un canal de comunicación para esta parte de la población no directamente representada en el SNCFP. Se presta servicio de asesoría en la generación de propuestas de políticas educativas beneficiosas para la población indígena. El objetivo de dichas políticas es una educación intercultural y plurilingüe a nivel nacional, regional y local con paridad de participación en el diseño de los programas de formación. En 2011, la Fundación cuenta con una gran cantidad de programas y proyectos en distintos puntos del país, de acuerdo a sus características geográficas y productivas, entre los que se puede mencionar el de Educación Técnica Productiva de la Red Sur; el de Formación Técnica Laboral para Jóvenes Bachilleres; el Sistema Nacional de Certificación de Competencias; el de Emprendedor de Centros Productivos, como por ejemplo el Programa de Carpintería en Madera de Tarija, el de Educación Técnica Profesional en la zona amazónica, y finalmente, el de colaboración con la Educación Superior (Fundación AUTAPO 2011). Los programas son dirigidos a jóvenes que se encuentren en situación de riesgo socioeconómico, con escasa o nula experiencia laboral, en situación de desempleo, subempleo o inactividad, y con deseos de incorporarse a un proceso de capacitación y formación para el trabajo (Farah, Sánchez y Wanderley 2009).

## **C. Evaluación crítica de la participación de los actores socio-laborales en los SNCFP de América Latina**

Este último capítulo, consiste en una evaluación crítica de la participación de los actores socio-laborales en los SNCFP en América Latina que analiza las pertinencias, fuerzas y debilidades del diálogo social en dichos sistemas. El objetivo es por un lado, la revelación de los puntos débiles de los SNCFP y por otro lado la identificación de buenas prácticas útiles para el aprendizaje recíproco en el marco de la cooperación regional en América Latina. Además, se dará cuenta de algunos factores responsables para la ocurrencia de programas especiales para la población vulnerable, como por ejemplo, el apoyo de la cooperación internacional o de las ONGs, así como la utilización de fondos públicos nacionales. También se notará cómo las organizaciones internacionales y los gobiernos extranjeros donantes han impulsado el establecimiento de los mecanismos participativos en algunos países receptores de AOD, sin dejar de mencionar el riesgo de dependencia que esto lleva consigo. Por último, se presentará una reseña sobre las oportunidades existentes para mejorar los mecanismos de participación y así, la formación profesional en América Latina.

### **1. Análisis de resultados de la participación en los SNCFP**

En cuanto a la dirección de las instituciones del SNCFP, el patrón de la participación de los actores socio-laborales, es parecido en toda la región. En la mayoría de los países, el consejo directivo es de carácter tripartito consistiendo en representantes del gobierno, de los empresarios y de los trabajadores, aunque la representación no siempre es paritaria (véase Cuadro VII.2). Excepciones son los casos en los cuales son organismos que forman partes de un ministerio los cuales están a cargo de la formación profesional lo que por definición impide una dirección tripartita. La otra particularidad son las instituciones de administración privada que se financian con apoyo de recursos públicos como es el caso del sistema S de Brasil.

Considerando la participación de los actores socio-laborales en los SNCFP como algo favorable por definición, tanto por cuestiones normativas como por el fortalecimiento del papel de la demanda (de empresas y trabajadores) para la capacitación y formación profesional, la pregunta que se debe hacer es, ¿qué es lo que causa la participación? Pese a que es una pregunta bastante compleja y la capacidad de este estudio para responderla es limitada, solo es posible sugerir algunas raíces potenciales.

En primer lugar, es indispensable mencionar a las instituciones privadas, como INACAP y SENATI en Chile y Perú, las que se dirigen de forma unilateral por los empresarios, formando así un obstáculo a la participación de los otros actores socio-laborales. En las pocas instituciones privadas en donde sí hay participación, el gobierno se excluye del consejo directivo (INFOCAL Bolivia, CADERH Honduras); en Honduras a pesar de que la institución es apoyada por fondos públicos. Lo anterior hace asumir que las instituciones privadas generan un clima desfavorable para la coordinación entre los actores sociales. En cambio, las instituciones públicas todas tienen un consejo tripartito (aunque no siempre paritario). Adicionalmente, es posible mencionar a Paraguay y Argentina, donde el programa de formación organizado por el gobierno impide la participación. En Argentina, esto se equilibra por las actividades sindicales como el SMATA. Sin embargo, esta estructura lleva a un sistema fragmentado de formación profesional, lo que deteriora la transparencia de la oferta.

Segundo, el estudio sobre el financiamiento de los SNCFP reveló un desafío de las instituciones SNCFP. Por un lado existen instituciones como en el sistema S de Brasil que, aunque tienen consejos directivos tripartitos, se administran de forma privada recibiendo fondos públicos. Por otro lado, en algunas instituciones con financiamiento privado hay consejos directivos no-paritarios en los que dominan los empresarios.

Ahora bien, fue sugerido al comienzo del documento, que los programas de formación dirigidos hacia la población vulnerable, son deseables para que los beneficios de este tipo de educación se extiendan a toda la población, y así el país aproveche de un desarrollo socioeconómico equilibrado. ¿Qué es entonces, lo que impulsa a este tipo de programa?

Se observó una mayor ocurrencia de programas dirigidas a la población vulnerable en aquellos países en las que las instituciones SNCFP basan su financiamiento principalmente en recursos públicos (INEFOP Uruguay). Dichos recursos públicos no siempre provienen del estado nacional, sino son facilitados por la cooperación internacional multi- o bilateral (ej. Bolivia). Esta cooperación tuvo como resultado instituciones de formación profesional con niveles de participación relativamente altos, enfocadas en programas destinados a la población vulnerable. En los casos de Colombia y Perú, la asistencia internacional se reemplazó por recursos nacionales en el transcurso del tiempo, lo que implica una “nacionalización” de los mecanismos de participación ya que se institucionalizan en el sistema nacional. En Bolivia, el grado de participación del sistema sigue ligado a la colaboración extranjera, por lo que no es seguro que se mantenga en el transcurso del tiempo. La asistencia externa, en el mejor de los casos, debe constituir un incentivo momentáneo para la implementación de sistemas participativos. No obstante, la costumbre de la participación tendría que llegar a institucionalizarse para volverse parte del sistema nacional. Además, debe prestarse vital atención a que la presencia de los organismos externos no lleve a una dependencia a ellos. Otra fuente de financiamiento que favorece a los programas para la población vulnerable son las ONGs como muestran los casos de FAUTAPO, COMPROMISO y UOCRA.

Lo anterior se explica con que los programas financiados por el sector privado tienen como objetivo el aumento de la competitividad empresarial, más que el desarrollo económico y social de la sociedad entera. Por ende, estos programas generalmente se dirigen a los trabajadores ya ocupados, mayormente en forma de formación continua (Rubio y Valencia 2010). Así, el caso de El Salvador, donde el SNCFP dirige la mayoría de sus fondos a la formación continua. Lo mismo sucede en Chile, donde sólo aquella parte del sistema formativo que es auspiciada por recursos estatales (SENCE) se dedica a la población de alto riesgo social.

No obstante, se aprende del caso guatemalteco que no solamente el financiamiento, sino también la gestión de los programas influyen a la ocurrencia de los programas dirigidos a la población vulnerable: A pesar de que el INTECAP, cuyo consejo directivo consiste mayormente de empresarios, reciba recursos públicos, hay varias limitaciones explícitas para la población vulnerable al entrar al sistema de formación (véase arriba). Eso hace concluir que la utilización de fondos públicos en combinación con los consejos directivos tripartitos paritarios son claves para la existencia de los programas dirigidos a la población vulnerable. Cabe destacar que no se justifica una exclusión del sector privado del financiamiento de esta parte de la formación. Más bien, se deberían encontrar mecanismos que canalicen una parte de los fondos privados justamente a estos programas.

Un papel crucial para el éxito de los programas de formación profesional juegan los comités técnicos y sectoriales. Como ellos disponen de conocimiento profundo del sector productivo, su contribución a la planeación de actividades así como a la selección de beneficiarios puede mejorar bastante la oferta de capacitación (véase Capítulo II, Sección A.-). Sin embargo, una dificultad que tienen en común con otros mecanismos alternativos de participación es su naturaleza voluntaria. La implementación de las sugerencias de los comités no es obligatoria. Por tanto, siempre cabe la posibilidad de que otros intereses, que no sean la efectividad de la educación técnica, predominen en el desarrollo de los programas de capacitación y formación profesional. Este problema también se aplica a los canales de comunicación para actores no representados en los SNCFP. Como la “voz” de estos actores no es institucionalizada, carece de fortaleza determinante. Esto puede formar un obstáculo especialmente al desarrollo de programas de formación adecuados a un sector específico, lo que pone en riesgo la efectividad de este tipo de educación y su contribución a la competitividad del sector productivo.

## 2. Conclusión y propuestas en torno al fortalecimiento de la participación

En los mercados laborales de América Latina hay una brecha entre conocimiento de la mano de obra, especialmente de los jóvenes entrando al mercado laboral, y capacidades demandadas por parte de las empresas. Los SNCFP sirven para cerrar esta brecha, siempre y cuando sean diseñados de forma adecuada. Esto se logra con la representación de los intereses de todos los actores involucrados en la dirección, planificación de actividades y selección de beneficiarios de los SNCFP.

El empresariado con participación sindical, asesorado por los comités técnicos o sectoriales puede desarrollar programas de formación profesional adecuados para satisfacer su propia demanda de mano de obra. Para los programas regulares de formación profesional, la participación de los trabajadores organizados así como del empresariado, es esencial para planear las actividades y la selección de beneficiarios, dado que ellos son los que conocen la oferta y demanda en el mercado laboral de sus respectivos sectores. Además, es favorable la inclusión de los comités sectoriales en la elaboración de los perfiles de profesión a capacitar, ya que ellos disponen del conocimiento técnico necesario para esta labor.

Sin embargo, para impulsar un desarrollo económico y social que abarque a toda la población de forma más o menos igualitaria, es necesaria la participación gubernamental y, de preferencia, la de la sociedad civil. La clave para lo primero son los programas dirigidos a la población que es vulnerable a la exclusión del mercado laboral. Como se observó en este estudio, la generación de fondos públicos, así como la redistribución de los aportes empresariales son imprescindibles para este desafío. Es más, el liderazgo gubernamental con participación de la sociedad civil es favorable para el diseño, la implementación, y la ejecución de este tipo de programas. Con la representación de la mayor variedad de intereses posibles, se obtendrán por un lado, programas de formación profesional adaptados a las capacidades, pero también a las necesidades del capital humano disponible, y por el otro lado, sistemas adecuados para cubrir la demanda de mano de obra en el mercado laboral. Puesto que el sistema de Colombia es bastante participativo y demuestra varios programas dirigidos a la población vulnerable, un estudio profundo de este caso podría revelar más factores que atraigan a la participación de los actores socio-laborales en los SNCFP, lo cual podría utilizarse como modelo a seguir para los demás países latinoamericanos.

Una de las dificultades más serias en todos los SNCFP hasta ahora no mencionada, es la poca relevancia que se le da a los procesos de mejora permanente de la calidad del sistema, a través de la evaluación interna o externa de los principales programas, así como al seguimiento de los trabajadores que han pasado por el sistema. Las evaluaciones generalmente tienen mejores resultados cuando son efectuadas por entidades independientes. Para esta tarea también se prestan los comités sectoriales, ya que sus miembros cuentan con el conocimiento técnico necesario para la evaluación del outcome de la formación. Asimismo, esta forma de participación constituiría una medida de evaluación independiente de actores directamente involucrados en ella.

Desde los resultados de este estudio, se vislumbran como propuesta para fortalecer los mecanismos participativos y mejorar los SNCFP los siguientes puntos:

- Las instituciones públicas generalmente llevan consigo direcciones más participativas, por lo que un SNCFP basado en ellas es favorable.
- Los fondos públicos facilitan la implementación de programas de formación para la población vulnerable los cuales son necesarios para que el desarrollo socio-económico se distribuya a toda la población. Es así que se deberían utilizar estos fondos, complementándolos con contribuciones empresariales canalizadas hacia dichos programas.
- En la planeación de las actividades y del contenido de los programas formativos, así como en la selección de los beneficiarios se debería prestar atención a las sugerencias de los comités técnicos y sectoriales ya que ellos disponen de conocimiento técnico



profundo para definir programas adecuados para su sector específico. Se podría tomar en consideración darles una “voz legal” a estos comités para asegurar el enforcement de sus propuestas.

- Se debería evitar que fondos públicos lleguen a instituciones privadas en las que el estado no tienen control sobre su uso.

Otra oportunidad para mejorar los SNCFP y ampliar el diálogo social entorno a ello, puede ser la cooperación regional, o más específicamente, los tratados de integración, como el Mercosur. El primer convenio colectivo en el ámbito del Mercosur de principio de los noventa incluyó, además de muchos otros tópicos, el tema de la formación profesional, estableciendo algunas pautas no meramente declarativas, sobre la participación de los distintos agentes sociales. También es destacable que en el 2002, el subgrupo de trabajo N° 10 del Mercosur haya adoptado tripartitamente un Repertorio de Recomendaciones Prácticas sobre la Formación Profesional, instrumento que viene a realzar su importancia como un espacio de diálogo, como derecho fundamental y como tema protagonista en los esfuerzos de integración regional. Puesto que en estos acuerdos se busca consenso sobre normas y estándares del mercado laboral, se podría generar un espacio para la participación de actores socio-laborales en el ámbito de la formación (véase Barbagelata, 1995, y Ermida, 2003, entre otros). Es más, a través de la cooperación regional, los países con menos experiencia en el ámbito de la educación técnica, podrían aprovechar del proceso de aprendizaje de los demás, tal como sugiere la cooperación sur-sur. Se espera que a largo plazo, este tipo de convenios puedan reemplazar a los órganos externos a la región.

## Bibliografía

- Ameglio, E. (2007): “Formación profesional y empleo para los jóvenes en Uruguay”, Revista Latinoamericana de derecho social, no.5, pp. 3-14.
- Atencio, I. (2009): “Políticas activas del mercado de trabajo y esquemas de protección a trabajadores y desempleados en Panamá”, En: Weller, J. (2009): “Políticas para el perfeccionamiento de la institucionalidad laboral en Panamá”, Documento de Proyecto, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Banco Mundial (2004): “Implementation Completion Report for a Technical Education and Training Modernization Project” (Mexico).
- Baroni, B. (2009): Políticas para la inserción laboral de mujeres y jóvenes en Guatemala, Documento de Proyecto, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Barretto, H. y Babace, H. (2006): “Una puesta a punto del Mercosur social 2006: la ampliación del minimalismo laboral” en Revista Derecho Laboral, Montevideo, 2006, t. XLIX N° 222, párrafo V).
- Barretto Ghione, H. (2007): “Formación profesional en el diálogo social”. Montevideo: Cinterfor/OIT, 2007. (Trazos de la formación, 33).
- Barbagelata, Héctor-Hugo et. al (1995): “Antecedentes para el Foro Consultivo Económico-Social del Mercosur” en Revista de Relasur N° 8, Montevideo, 1995, pp. 45.
- BID (2004): “ Se buscan buenos empleos – Los mercados laborales en América Latina”, Informe de Progreso Económico y Social, Washington D.C.
- Billorou, N y Lasida, J. (2004): “Potencialidades de las competencias laborales para los trabajadores y los empresarios en Uruguay”, Proyecto de competencias laborales, DINA-E-OIT.
- Bucheli, M.; Amábile, F. (2009): “Políticas activas del mercado de trabajo y esquemas de protección a trabajadores y desempleados en Uruguay”, en Weller, J. (2009): “Políticas para el perfeccionamiento de la institucionalidad laboral en Uruguay”, Documento de Proyecto, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Castells, M. (2004): Cap 4 “La transformación del trabajo y el empleo: trabajadores en red, desempleados y trabajadores a tiempo flexible” en La Era de Información, Fin del Milenio Vol I, edición 2004 Siglo XXI editores.

- Casanova, F y García, (2008): “La Participación Sindical en la Formación Profesional en América Latina y el Caribe”, OIT- CINTERFOR.
- Centro Asesor para el Desarrollo de los Recursos Humanos (CADERH). En: [http:// www.caderh.hn/](http://www.caderh.hn/) (Se accedió 20 junio 2011).
- Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional. Formación para el Trabajo Decente (CINTERFOR). OIT. En: <http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/gender/formujer/bolivia/bolp.htm> (Se accedió 25 junio 2011).
- Centro Paula Souza. Competencia em Educacao Publica Profissional. Governo de Sao Paulo, Brasil. En: <http://www.centropaulasouza.sp.gov.br> (Se accedió 18 junio 2011).
- Centro de Formación Profesional n° 8 SMATA. En: <http://www.centro8smata.org.ar/> (Se accedió el 26 junio 2011).
- CEPAL (2004): “Desarrollo productivo en economías abiertas”, (LC/G.2234), Trigésimo Período de Sesiones de la CEPAL, Puerto Rico, 28 de junio a 2 de julio.
- Chile Valora. Comisión Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales. En: [http://www.chilevalora.cl/prontus\\_chilevalora/site/artic/20100319/pags/20100319170426.html](http://www.chilevalora.cl/prontus_chilevalora/site/artic/20100319/pags/20100319170426.html) (Se accedió el 28 junio 2011).
- CINTERFOR/OIT (2001): Modernización de la Formación Profesional en América Latina y el Caribe, Montevideo.
- Ciudad, Adolfo (2004): “Trabajo decente, reducción de la pobreza y diálogo social”. Ponencia en el Seminario OIT “Diálogo Social y Productividad” realizado en Cali, Colombia, 5 y 6 de mayo del 2004.
- Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP). En: <http://www.conalep.edu.mx/wb/Conalep/2011> (Se accedió el 26 junio 2011).
- Consejo de Normalización y Certificación de la Competencia Laboral (CONOCER), Gobierno Federal, México. En: <http://www.conocer.gob.mx/index.php> (Se accedió el 26 junio 2011).
- Ermida Oscar; Rosenbaum, J. (2003): “Formación profesional en la negociación colectiva”, Montevideo.
- Farah, I.; Sánchez, C.; Wanderley, F. (2009): Políticas para la inserción laboral de mujeres y jóvenes en el Estado Plurinacional de Bolivia, Documento de Proyecto, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Farné, S. (2009): “Políticas para la inserción laboral de mujeres y jóvenes en Colombia”, Documento de Proyecto, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI).
- Ferrer Dufol, J. (2002): “Diálogo y concertación social sobre formación en España”, Montevideo: Cinterfor, 2002 93 p. (Trazos de la formación N° 13), ISBN 92-9088-139-9.
- Filgueira, F. Errandonea, F y Porzecanski R. (2002): “La experiencia de negociación colectiva en Uruguay”, en Posthuma, C. 2002).
- Fortalecimiento de las Instituciones de Formación Profesional. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. República Argentina. En: <http://www.trabajo.gov.ar/fortinstitucional/?cat=7#redformcont> (Se accedió el 12 junio 2011).
- Fundación Compromiso. En: <http://www.compromiso.org/> (Se accedió el 25 junio 2011).
- Fundación Educacional para el Desarrollo (AUTAPO). En: <http://www.fundacionautapo.org/v.05es/> (Se accedió el 18 junio 2011).
- Gallart, M. (2003): “Habilidades y competencias para el sector informal en América Latina: Una revisión de la literatura sobre programas y metodologías de formación”, Boletín Cinterfor n° 155.
- Galhardi, R. (2002): “Financing training innovative approaches in Latin America” en Training productivity and decent work, CINTERFOR/OIT, Montevideo.
- García Arce, M. (2002): “Diálogo social sobre formación profesional en España”, Montevideo: Cinterfor, 144 p. (Aportes para el Diálogo Social y la Formación, 9).
- Garmendia, M. (2000): “El derecho a la formación profesional y las normas internacionales”, Cinterfor/OIT, Montevideo.

- Godínez Vargas, A. (2007). “Negociación colectiva, diálogo social y participación en la formación profesional en Costa Rica”. Aportes N° 14. Montevideo: Cinterfor/OIT, 2007.
- Hernández, D. (2002): “Las lógicas sectoriales en los procesos de reconfiguración de la formación profesional”, 144 p. (Aportes para el Diálogo Social y la Formación, 9).
- Hernández, D. (2002): “Los programas sectoriales de Argentina”, en Posthuma, C (2002).
- Instituto Nacional de Aprendizaje (INA)-Costa Rica. En: [http://www.caderh.hn/index.php?option=com\\_content&task=view&id=15&Itemid=20](http://www.caderh.hn/index.php?option=com_content&task=view&id=15&Itemid=20) (Se accedió 15 julio 2011).
- Instituto Nacional de Educación Tecnológica. Ministerio de Educación, Presidencia de la Nación. Argentina. En: <http://www.inet.edu.ar> (Se accedió 6 junio 2011).
- Instituto Nacional de Formación Profesional- Honduras. En: <http://www.caderh.hn> (Se accedió 9 de junio 2011).
- Instituto Nacional de Formación Profesional (INAFORP)-Panamá. En: <http://www.inaforp.edu.pa> (Se accedió 11 junio 2011).
- Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano (INADEH). En: <http://www.inadeh.edu.pa/> (Se accedió 15 junio 2011).
- Instituto Salvadoreño de Formación Profesional. En: <http://www.insaforp.org.sv/+spanish> (Se accedió 10 de junio 2011).
- Instituto Tecnológico Universitario. Argentina. En: <http://www.itu.uncu.edu.ar/> (Se accedió 8 junio 2011).
- Irigoin M. Vargas F. (2002): “Certificación de competencias, del concepto a los sistemas”. Boletín CINTERFOR, n°152.
- Leite, E. (2002): “El programa brasileño de educación con perspectiva de género”, Planfor, en Posthuma, 2002.
- Márquez, F. “Innovación institucional en la formación laboral con perspectiva de género: El Programa de Habilitación Laboral para Mujeres de Escasos Recursos, Chile” en Posthuma, A. (2002): *Diálogo Social, Formación Profesional e Institucionalidad*; CINTERFOR; Herramientas para la Transformación n° 17; Montevideo.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. República Argentina. En: <http://www.trabajo.gov.ar> (Se accedió 7 junio 2011).
- Ochoa, J. (2009): “Políticas para la inserción laboral de mujeres y jóvenes en Honduras”, Documento de Proyecto, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Ministerio de Trabalho e Emprego, Brasil. Estructura Organizacional. En: [http://www.mte.gov.br/institucional/estr\\_comp\\_sppe.asp](http://www.mte.gov.br/institucional/estr_comp_sppe.asp) (Se accedió 16 junio 2011).
- OIT. Oficina para los Países Andinos. En: <http://www.oitandina.org.pe/> (Se accedió el 26 junio 2011).
- OIT (2004): “La nueva agenda laboral”, XV Reunión Regional Americana realizada entre 10 y 13 de diciembre, Perú.
- OIT- CINTERFOR (2000): “Legislación comparada sobre formación profesional, en “Formación para el trabajo decente, Montevideo, 2001, pp. 19.
- OIT-CINTERFOR (2001): “Trabajo decente y formación profesional” en Trabajo decente y formación profesional”, Boletín de Cinterfor /OIT N° 151, Montevideo, 2001.
- Patiño G. C.A., Orjuela C., Roca C. (2005): “Diálogo social para la formación profesional en Colombia”, Montevideo: CINTERFOR/OIT, 2005. 155p. (Aportes para el Diálogo Social y la Formación, 13).
- Pazos, N. (2004). “Participación en la capacitación en Chile”. Aportes n° 11. Montevideo: Cinterfor/OIT, 2004.
- Pérez, G. (2002): “La experiencia de los comités bipartitos de capacitación en Chile”, en Posthuma, 2002.
- Perrotta, Zamberlan, y Thiollent, (2002): “The INTEGRAR Programme and Bargained Vocational Training in the Brazilian Metalworking Sector”, en Posthuma (2002).
- Posthuma, A.C. (coord.) (2002): “Diálogo social, formación profesional e institucionalidad”. (Herramientas para la transformación N° 17) Cinterfor- OIT.
- Ramos, C. (2002): Las políticas del mercado de trabajo y su evaluación en Brasil, Serie Macroeconomía del Desarrollo No. 16, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Raso, J., Rosembaum, J y Barreto H. (2008): “Diálogo social en Uruguay”, Montevideo: Cinterfor, Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional 157- Segunda época. Uruguay.

- Reynoso, C. (2000): “Negociación colectiva, diálogo social y participación en la formación profesional: el caso de México”. Aportes N° 4 Montevideo, Cinterfor/OIT, 2000.
- Rosenbaum, Jorge (2000): “Negociación colectiva sobre formación profesional en el Mercosur”, Serie Aportes para el Diálogo Social y la Formación N° 1, Montevideo.
- Rubio, S.; Valencia, A. (2010): “Mercado laboral y diálogo social en El Salvador”, compilado por Juergen Weller, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Samaniego, N. (2002): “Las políticas de mercado de trabajo en México y su evaluación”, Serie Macroeconomía del desarrollo No. 18, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Schkolnik, M, Araos, C y Machado, F (2005): “Certificación de competencias como parte del sistema de protección social: la experiencia de los países desarrollados y lineamientos para América Latina”, Serie Políticas Sociales, Cepal, Santiago de Chile.
- Secretaria de Educación Profesional y Tecnológica (*Setec*), Brasil. En: <http://portal.mec.gov.br/setec/> (Se accedió 22 junio 2011).
- Servicio Nacional de Aprendizaje Rural (SENAR) - Brasil. En: <http://www.senar.org.br/novo/> (Se accedió 19 junio 2011).
- Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC) – Brasil. En: <http://www.senac.br> (Se accedió 20 junio 2011).
- Servicio *Brasileño* de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (Sebrae), Brasil. En: <http://www.sebrae.com.br/paginaInicial> (Se accedió 20 junio 2011).
- Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE). Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Chile. En: <http://www.sence.cl> (Se accedió 25 junio 2011).
- Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)-Colombia. En: <http://www.sena.edu.co> (Se accedió 18 junio 2011).
- Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI). Brasil. En: <http://www.senai.br/br/home/index.aspx> (Se accedió 16 junio 2011).
- Secretaría Técnica de Capacitación y Formación Profesional (SETEC). En: [http://www.setec.gob.ec/CNCF/portal\\_cncf/homeView.htm](http://www.setec.gob.ec/CNCF/portal_cncf/homeView.htm) (Se accedió 16 junio 2011).
- Soifer, R. (2002): “Las experiencias locales y regionales de Argentina”, en Posthuma. 2002.
- Sochaczewski, S. (2000): “Diálogo social, negociação coletiva e formação profissional no Brasil”, Montevideo: Cinterfor, 2000. 75 p. (Aportes para el Diálogo Social y la Formación, 3) en conjunto con Lúcio, C. Ganz; Oliveira, S. M. de; Gebrim, V. L. Mattar.
- Tokman, V. (2003): “Hacia una visión integrada para enfrentar la inestabilidad y el riesgo”, en Revista de la CEPAL, n° 81, Santiago de Chile.
- Topet, P.A. (2007): “La negociación colectiva y la formación profesional” Montevideo: Cinterfor/OIT, 2007. 167p. (Trazos de la formación, 34). ISBN: 978-92-9088-224-7.
- Trejos (2009): “Políticas activas del mercado de trabajo y esquemas de protección a trabajadores y desempleados en Costa Rica: evolución, situación actual, propuestas y desafíos”, en Weller (2009): “Políticas para el perfeccionamiento de la institucionalidad laboral en Costa Rica”, Documento de Proyecto, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Vargas; Zuiñiga, F. (2004): “40 Preguntas sobre Competencia Laboral”, Montevideo, Cinterfor/OIT (Papeles de la Oficina Técnica, 13), 2004, pp. 87.
- Vargas, F. (2005): “Certificación y reconocimiento del aprendizaje: Viejos problemas, nuevo desafíos”. Boletín Técnico de SENAC, vol 31 # 1 , enero, abril, Uruguay.
- Vieira, Villavicencio, Cortés. (2004): “Diálogo social sobre formación profesional en el Perú”. Aportes n°10. Montevideo, Cinterfor/OIT, 2004.