

Trabajo decente y la formación profesional en Centroamérica y República Dominicana

Enrique Brú
Mario Hugo Rosal G.

En un paso adelante en cuanto a la concreción del concepto de trabajo decente, este artículo sugiere una metodología para la medición del concepto, en base a datos concretos y estadísticos, que facilitarán el seguimiento de los esfuerzos que gobiernos, empleadores y sindicatos dedican al tema. Enrique Brú y Mario Hugo Rosal son Director y Especialista en Formación Profesional, respectivamente, del equipo Técnico Multidisciplinario de la OIT en San José, Costa Rica. bru@sj.oit.or.cr - rosals@sj.oit.or.cr.

TRABAJO DECENTE

La misión primordial de la OIT es mejorar la situación de los seres humanos en el mundo del trabajo. Hoy en día esa misión se cumple contribuyendo a encontrar oportunidades de *trabajo decente* para todas las trabajadoras y todos los trabajadores.

El trabajo decente es sinónimo de trabajo productivo, en el cual se protegen los derechos, engendra ingresos adecuados y genera una protección social apropiada. Significa también trabajo suficiente para todos.

Es así como, actualmente, la prioridad programática de la OIT es promover oportunidades para que los hombres y las mujeres puedan conse-

guir una *ocupación productiva*, justamente remunerada, en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana.

El trabajo decente en tal sentido se convierte en la piedra angular de la acción de la OIT para lograr sus cuatro objetivos estratégicos: la promoción del empleo; el respeto de los derechos fundamentales en el trabajo; la extensión de la protección social; y el fortalecimiento del diálogo social.

Este nuevo mandato tiene importantes implicancias, tales como el renovado interés *por todos los trabajadores* y no solo por los asalariados del sector estructurado, es decir, focaliza especialmente a quienes trabajan al margen del mercado de trabajo formal,

Por su propio contenido, el concepto de trabajo decente se focaliza en los trabajadores empobrecidos, especialmente en aquellos que trabajan en el sector informal, en donde se respetan menos sus derechos, están subempleados, mal remunerados, carecen de protección social y que para ellos carece de sentido la participación y el diálogo social

94

tales como asalariados no reglamentados, trabajadores por cuenta propia, trabajadores a domicilio, etc.

El mejoramiento de la condiciones de trabajo, se trabaje donde se trabaje, en la economía formal o informal, en el hogar, en asociaciones locales o de carácter voluntario, o sea, una reafirmación de *los derechos en el trabajo*.

La defensa de los derechos en el trabajo, presupone *la promoción de oportunidades de inserción laboral adecuada*, o sea, ampliar las oportunidades de encontrar un trabajo productivo y ganarse la vida decorosamente. La OIT se interesa por ensanchar el mundo del trabajo y no solo por delimitarlo o regularlo. Se interesa por los desempleados y subempleados y por aquellas políticas que minimicen estas circunstancias adversas en su situación ocupacional.

Sin embargo, no se trata solo de crear puestos de trabajo, sino que han de ser de una calidad aceptable; en tal sentido la OIT *propicia un trabajo decente* y la creación de sistemas económicos y sociales que garanticen el empleo y la seguridad, capaces de adaptarse a una sociedad en evolución y a un mercado mundial muy competitivo.

El diálogo social es el medio privilegiado por el cual se defienden los derechos, se promueve el empleo, un trabajo seguro y, que además, sirve para resolver conflictos, lograr justicia social y fomentar la aplicación de las políticas laborales activas.

Por su propio contenido, el concepto de *trabajo decente* se focaliza en los trabajadores empobrecidos, especialmente en aquellos que trabajan en el sector informal, en donde se respetan menos sus derechos, están subempleados, mal remunerados, carecen de protección social y que para ellos carece de sentido la participación y el diálogo social. Asimismo, persigue la igualdad entre los sexos en el mundo del trabajo, para evitar que las mujeres sean las más vulnerables, que sufran segregación laboral por trabajar en los sectores menos protegidos, así como evitar que existan diferencias estructurales de salario entre hombres y mujeres.

En igual forma se enfoca sobre las micro y pequeñas empresas como fuentes para proporcionar puestos de trabajo y mejorar las condiciones de vida. También busca incidir sobre el trabajo infantil a través de ofertar a los padres variantes educativas adecuadas y el acceso a una fuente de ingreso y a una seguridad suficientes.

La persistencia del desempleo puede ser un problema general de crecimiento y desarrollo o bien un problema estructural de desigualdad en el

mercado de trabajo. A poco crecimiento y desarrollo, poca generación de empleo y mucho desempleo. Las desigualdades estructurales incluyen a unos y excluyen a otros. Los trabajadores con competencias y calificaciones consiguen puestos de trabajo productivos y bien remunerados, mientras que otros trabajadores constatan que los puestos de trabajo interesantes están fuera de su alcance. Propiciar un *trabajo decente* necesariamente implica atenuar las desigualdades estructurales, dándoles a aquellos menos calificados las competencias y calificaciones que les otorguen igualdad de oportunidades para acceder al mercado de trabajo.

Educación/formación profesional y trabajo decente

La educación y la formación cumplen con una función cardinal para la consecución de objetivos económicos y sociales. Son determinantes para prosperar en un entorno mundializado, en donde poseer recursos humanos con conocimientos teóricos y prácticos, contribuye a ser competitivos y contar con empresas adaptables y productivas, así como obtener el pleno desarrollo personal y social. Un buen sistema de educación y formación permite mejorar la inserción económica y social, al ofertar oportunidades a muchos que hubiesen sido excluidos del mercado de trabajo. En tal sentido, no se puede hablar de *trabajo decente* si no se cuenta con sistemas de educación y formación apropiados.

La educación/formación permanente y el perfeccionamiento profesional se consideran hoy como una de las estrategias de promoción del *trabajo decente*. La diferencia salarial entre trabajadores calificados y no calificados viene aumentando desde hace muchos años. La falta de inversión en nuevos conocimientos teóricos y prácticos contribuye a la intensificación de las desigualdades en y entre las sociedades.

A futuro la formación deberá verse en una perspectiva más general de desarrollo, debiendo adoptar nuevos métodos y de asociar la formación con otras medidas encaminadas a promover el trabajo decente y la empleabilidad de las personas.

En la mayoría de los países siguen siendo inadecuadas las inversiones públicas y privadas en el perfeccionamiento de los recursos humanos. Las instituciones de formación profesional muestran una fuerte inercia que les impide adaptarse a las nuevas necesidades de la producción. Persisten grandes desigualdades entre los sexos para el acceso a la educación y a los conocimientos teóricos y prácticos. Todo lo anterior contribuye a que se desperdicien las posibilidades que ofrece la formación profesional de aportar a la reducción del desempleo.

Además de todo lo anterior, hablar de *trabajo decente*, desde la óptica de la formación, requiere revisar la contribución de la formación permanente

a la competitividad, el empleo y la productividad en un contexto tecnológico en plena evolución, y buscar nuevos medios para aumentar las inversiones en competencia y calificaciones para la micro y pequeña empresa. Significa también examinar la desigualdad entre los sexos en los sistemas formativos, la transición del mundo escolar al trabajo para reducir el desempleo de los jóvenes, explorando las formas más eficaces de aprendizaje, así como la reinserción social y económica de los trabajadores desplazados a través del perfeccionamiento de sus competencias y habilidades.

Los retos para lograr el *trabajo decente* en la subregión centro-americana, Panamá y República Dominicana

96

Establecer acciones para impulsar el *trabajo decente* en la subregión demanda un análisis de los principales condicionantes de los recursos humanos en la subregión, así como el conocimiento de las realidades educativas y formativas que en ella existen. En tal sentido, se presenta a continuación una caracterización regional que permita enfrentar con más precisión las acciones que se deben realizar en la subregión, para acercarse paulatinamente a cumplir con la misión y la finalidad de la OIT, en la consecución de un trabajo decente para todos sus habitantes.

Falta desarrollar sistemas abiertos (o en general sistemas alternativos) de

educación para adultos, para integrar a sectores en situación de informalidad a las actividades económicas estables, a través de las iniciativas de los Ministerios de Educación y de Trabajo.

En la actualidad, se encuentra desvinculada la acción de los Ministerios de Trabajo y de Educación, lo que provoca y acentúa la percepción de que la formación profesional es una opción de segundo orden para cualquier estudiante, aprendiz o trabajador. Se requiere por tanto revalorizar el papel social y económico de la formación profesional y de la capacitación para el trabajo.

Es preciso fomentar nuevos acercamientos entre el ámbito de la educación (técnica y de adultos) y la formación profesional con el ámbito de la producción y el trabajo. Estos nuevos acercamientos deben propiciar el replanteamiento de los paradigmas, tanto de la educación como de la formación, para adecuarlos a las nuevas necesidades de la producción.

El sector público sigue siendo el responsable de la formación profesional en la región, a través de los Ministerios de Trabajo y de las Instituciones de Formación Profesional. Pero los paradigmas de la formación profesional están mayormente centrados en la oferta y responden fundamentalmente a intereses del sector privado moderno tradicional, con poca capacidad autónoma del sector público para respon-

der a las demandas de formación de los distintos sectores. Es decir, ser eficaz para satisfacer las necesidades de los diferentes sectores privados y a la vez atender a la nueva demanda del sector informal.

Aunque en la subregión aún coexista una cierta diversidad de grados de modernización, el presente documento se refiere a la subregión en su conjunto, debiéndose particularizar su aplicación de acuerdo con la situación específica del país en que se quiera implantar.

No podemos dejar de señalar, sin embargo, que en la base de la problemática se encuentra un crecimiento económico insatisfactorio para la mayoría de los países, lo cual entorpece cualquier esfuerzo tendiente a mejorar su respuesta en este campo.

Indicadores para la operacionalización del concepto de trabajo decente aplicados a la formación profesional

La reflexión colectiva e individual acerca de la operacionalización del concepto de trabajo decente en el seno del Equipo Técnico Multidisciplinario con sede en San José, ha contribuido a avanzar en el desarrollo de temas particulares como el de la formación profesional.

Este esfuerzo de operacionalización también ha permitido relevar al-

gunos indicadores susceptibles de ser utilizados, sea en la base de datos que se pretende configurar en la Oficina de Área de la OIT, o bien en el seguimiento de las acciones que generan los Gobiernos, los Ministerios de Trabajo y de Educación y las Instituciones de Formación Profesional.

La mayoría de los indicadores deberán ser construidos, mientras que otros serán fácilmente recuperables. En su conjunto permitirán acercarnos a medir los resultados de los esfuerzos que los Gobiernos, Ministerios e IFPs realizan para proveer a sus usuarios de competencias que les permitan acceder a trabajos decentes en los mercados laborales.

1. Concepto de TD al que están ligados los indicadores: Ocupación Productiva

Es importante estimar los sectores que han tenido un crecimiento más dinámico en cada economía analizada, y estimar cuáles sectores son los que ofrecen mayores oportunidades de empleo de calidad y de trabajo decente.

1.1. Indicadores:

- Crecimiento de los sectores y ramas más dinámicas de la economía;
- Sectores y/o ramas que ofertan y absorben más empleo;

Fuente: Cuentas Nacionales y Encuestas de Hogares, y Ministerios de Trabajo.

2. Concepto de TD al que está ligado el indicador: Ocupación Productiva

Es igualmente importante determinar la correlación existente entre sectores dinámicos y sectores generadores de empleo, con los programas formativos que se desarrollan en las Instituciones de Formación Profesional y los institutos técnicos, para determinar si el esfuerzo formativo guarda correspondencia con las posibilidades de empleo y con aquellos sectores que evidencian mayor dinamismo.

2.1. Indicador:

- Esfuerzos formativos en sectores o ramas dinámicas por parte de las Instituciones de Formación Profesional (IFPs) y Ministerios de Educación;

Fuente: Memorias de IFPs y Estadísticas de Ministerios de Educación.

3. Concepto de TD al que están ligados los indicadores: Ocupación Productiva

La modernización de las tecnologías educativas permite precisar la pre-ocupación de las IFPs por ofertar respuestas apropiadas a la demanda de las empresas y del mercado de trabajo y generar empleabilidad entre sus graduados.

3.1. Indicador:

- Modernización institucional = N° de programas modificados / N° de programas totales;

Fuente: Direcciones o divisiones técnicas de las IFPs.

4. Concepto de TD al que está ligado el indicador: Ocupación Productiva y Seguridad

La pertinencia de la formación para lograr empleabilidad es un indicador fundamental que debe ser considerado como determinante en la consecución de empleos decentes, ya que demuestra la pertinencia de las competencias adquiridas, así como la respuesta efectiva del aparato formativo a las demandas de las empresas y del mercado de trabajo.

4.1. Indicador:

- Tasa de colocación (empleabilidad) = Alumnos(as) colocados/alumnos(as) formados;

Fuente: Memorias y estadísticas de IFPs; Estadísticas de Educación Técnica.

5. Concepto de TD al que están ligados los indicadores: Justamente Remunerado

La correlación que existe entre años de estudio y acceso a empleos decentes es central para medir el efec-

to de la formación y la educación en el aumento de niveles de ingreso para alcanzar mejores niveles de vida, la inclusión social y la inserción laboral, así como para estabilizar los períodos de contratación.

5.1.Indicadores:

- Mejoría económica = Años de estudio/nivel de ingresos
- Incremento salarial = Salario después a la formación/Salario previo a formarse;

Fuente: Encuesta de hogares, Seguimiento de egresados de IFPs.

6. Concepto de TD al que están ligados los indicadores: Seguridad

El número de salidas y entradas sucesivas del/al mercado laboral pueden ser utilizados como un indicador de la flexibilidad y empleabilidad del trabajador, o sea, a mayor cantidad de conocimientos o competencias, más posibilidades para ubicarse en determinados puestos de trabajo o ejecutar determinados desempeños productivos. Esta flexibilidad le permite acceder a trabajos decentes dentro de los mercados laborales, crear sus empresas o generar su autoempleo.

6.1. Indicadores:

- Movilidad (empleabilidad) = Entradas y salidas del mercado de trabajo en últimos 5 años;

- Inserción (empleabilidad) = Tiempo promedio de inserción en mercado laboral;
- Creación de empresas = Egresados(as) que han consolidado una empresa / N° de egresados(as);
- Autoempleo = N° de egresados(as) que generan su propio empleo.

Fuente: Seguimiento de egresados de IFPs.

7. Concepto de TD al que están ligados los indicadores: Seguridad

Un elemento importante de seguridad para los trabajadores es el poder conservar su empleo o mantenerse en su trabajo, a través de acceder a cursos de formación continua, ya sea en las empresas o en las instituciones de formación profesional, que les permitan actualizarse y adquirir nuevas competencias para mantenerse vigentes dentro del mercado de trabajo, garantizando la estabilidad en empleos decentes o bien el traslado o ascenso hacia estos.

7.1.Indicadores:

- Actualización en IFPs = N° de cursos de formación continua / N° total de cursos;
- Actualización en empresas = Empresas con programas de formación continua con acuerdos con IFPs/N° total de empresas atendidas por IFPs;

Fuente: Estadísticas de IFPs, Cámaras empresariales, Censos nacionales.

8. Concepto de TD al que están ligados los indicadores: Equidad

La apertura de los sistemas formativos a la población excluida, es fundamental para que esta población pueda competir en el mercado laboral en la consecución de trabajos decentes y generar una mayor democracia económica. La creación de sistemas de formación profesional a escala nacional, tiene una fuerte incidencia en la ampliación de la cobertura y en el acceso de/a la formación y en las oportunidades de formarse.

8.1. Indicadores:

- Flexibilización = Reducción de requisitos de ingreso a las IFPs;
- Crecimiento de Centros colaboradores (CC) = CC de IFPS año anterior/CC de IFPs año actual.

Fuente: Normativas de IFPs.

9. Concepto de TD al que están ligados los indicadores: Equidad

La equidad de los sistemas formativos se demuestra en la capacidad de cobertura de la población económica activa (PEA) y en la recalificación que podrían tener los trabajadores para aumentar su empleabilidad y actualizar sus competencias permanentemente para acceder o mantener trabajos de-

centes. Una escasa cobertura limita las posibilidades de recalificarse y por lo tanto de actualizar las competencias que demanda el mercado laboral y, por consiguiente, limita la permanencia en empleos decentes que demandan actualización y recalificación.

9.1. Indicadores:

- Cobertura del sistema = N° de trabajadores(as) con formación profesional / PEA total y PEA ocupada;

Fuente: Estadísticas de IFPs y Censos nacionales.

10. Concepto de TD al que está ligado el indicador: Equidad, Libertad y Respeto a la dignidad humana

Para estimar la equidad de los sistemas y el acceso al trabajo que generan los mismo, es necesario contar con políticas que eviten la exclusión de la educación y la formación. En tal sentido, el indicador de escolaridad mínima obligatoria evidencia las políticas de inclusión de los países y el esfuerzo de formación de recursos humanos como eje del desarrollo del país.

10.1. Indicador:

- Escolaridad mínima obligatoria en el país, número de años de primaria o de secundaria obligatoria;

Fuente: Constitución Política de cada país; Políticas Ministerio de Educación.

11. Concepto de TD al que están ligados los indicadores: Equidad, Libertad y Respeto a la dignidad humana

La determinación de la escolaridad media muestra los esfuerzos que cada país ha hecho y debería hacer para elevar el nivel de estudios de su población, así como el nivel alcanzado por sus recursos humanos, y para poder basar su desarrollo en los recursos y competir adecuadamente en los mercados internacionales.

11.1. Indicadores:

- Años de escolaridad de la PEA y de la población;
- Alfabetismo y analfabetismo de la PEA y de la población.

Fuente: Censos nacionales y encuesta de hogares

12. Concepto de TD al que están ligados los indicadores: Equidad y Respeto a la dignidad humana

Conocer cuántos recursos asignan los Estados a la educación y la importancia de la política educativa para cada uno de ellos es determinante para acceder a empleos decentes por parte de los trabajadores, así como para poder competir adecuadamente en los mercados internacionales.

12.1. Indicadores:

- Porcentaje del PIB dedicado a la educación / formación profesional;

- Porcentaje del gasto público en educación.

Fuente: Presupuestos nacionales, cuentas nacionales.

13. Concepto de TD al que están ligados los indicadores: Equidad, Libertad y Respeto a la dignidad humana

El acceso a la formación y a la educación permite a los trabajadores obtener, de acuerdo con sus calificaciones, trabajos decentes dentro del mercado de trabajo y desempeñarse en una ocupación que normalmente demanda años de estudio. Una desagregación en categorías del indicador, permitirá estimar los esfuerzos que se requerirán para superar la exclusión social.

13.1. Indicadores:

- %PEA por nivel de educación/ PEA total, ocupados(as) y desocupados(as);

Fuente: Censos nacionales y encuestas de hogares

14. Concepto de TD al que están ligados los indicadores: Equidad, Libertad y Respeto a la dignidad humana

La atención a los grupos excluidos de la educación y la formación posibilita el acceso de los mismos al mercado de trabajo y les permite acceder a trabajos decentes, en función de su calificación. En igual forma, la cer-

tificación de sus competencias adquiridas en la práctica y en el trabajo les abre las posibilidades de inserción en el mercado laboral. Y, finalmente, el llevar a las poblaciones más remotas la formación es una forma de posibilitar su acceso a las oportunidades de trabajo decente.

14.1. Indicadores:

- Atención a excluidos = % de programas sociales de las IFPs, Ministerios de Trabajo y Educación;
- Certificación = Trabajadores(as) certificados(as) por año / Total de egresados(as);
- Desconcentración = N° de cursos regionales / N° de cursos en área metropolitana.

Fuente: Memorias de labores y programas de trabajo de IFPs y Ministerios.

15. Concepto de TD al que está ligado el indicador: Respeto a la dignidad humana

La correlación entre formación y estar ocupado es otro indicador fundamental para determinar el porcentaje de trabajadores que pueden acceder a trabajos decentes, ya que aquellos que no están formados quedan excluidos de los trabajos decentes. Esta tasa mide la inclusión en trabajos decentes, así como la exclusión de los mismos por deficiencias en la formación.

15.1. Indicador:

- Tasa de Inclusión = PEA formada/PEA ocupada.

Fuente: Censos nacionales y encuestas de hogares. ♦