

Mayo de 2012

MEJORES EMPLEOS EN AMÉRICA CENTRAL

EL ROL DEL CAPITAL HUMANO



DEPARTAMENTO DE
DESARROLLO HUMANO
REGIÓN DE AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE



BANCO MUNDIAL

Mejores empleos en América Central

El rol del capital humano.

Por Sajitha Bashir, T. H. Gindling y Ana Maria Oviedo

25 de abril de 2012

1 Esta nota está basada en el estudio regional para América Central titulado *"Turning Crisis into Opportunity: Human Capital and Social Policies to Promote Good Quality Job Creation in Central America"*, con la colaboración de Sajitha Bashir y Ana Maria Oviedo e incluyendo a Pablo Acosta y Javier Luque. El equipo agradece a Mansoor Rashid por sus comentarios acerca de las primeras versiones del mismo.

TABLA DE CONTENIDOS

¿Qué desafío enfrenta América Central en materia de empleos?	5
Tendencias recientes	9
Crecimiento impulsado principalmente por el precio de los commodities, excepto en Costa Rica y Panamá	9
La agricultura y los servicios predominan en la producción y el empleo	9
El empleo es predominantemente poco calificado	13
La fuerza de trabajo todavía es poco calificada	14
La emigración como fuente de empleo y como red de protección	16
Una tendencia preocupante: la caída de los ingresos reales	19
Desafíos en materia de capital humano para la creación de mejores empleos	20
a. Alta proporción de jóvenes en la población	20
b. Bajo nivel educativo de la fuerza de trabajo, tanto en años como en calidad, y gran desigualdad de acceso	20
c. Oferta limitada de trabajadores con capacitación tecnológica	26
d. Falta de protección social adecuada para el mercado de trabajo	27
Políticas activas de empleo	28
Otros programas para el mercado laboral	29
Asistencia social	30
e. Instrumentos de política débiles – gasto social bajo, renta pública baja y gasto público de baja calidad	31
¿Qué políticas de empleo tienen relevancia en América Central?	33
Conclusiones: ¿pueden tener relevancia en otras partes del mundo las lecciones aprendidas en América Central?	36

Gráficos y Cuadros:

Gráfico 1: Crecimiento del PIB en América Central (%)	5
Gráfico 2: Proyecciones demográficas para América Central	7
Gráfico 3: Exportaciones de manufactura (US\$ millones)	10
Gráfico 4: Exportaciones de servicios (en millones de US\$)	11
Gráfico 5: Evolución de las ocupaciones según el nivel de calificación en América Central y los Estados Unidos de América	14

TABLA DE CONTENIDOS

Gráfico 6: Salarios reales en América Central, 2000-2010	18
Gráfico 7 : Estructura etaria de la fuerza de trabajo en América Central, 2010	21
Gráfico 8: Estructura de la población joven según actividad y país, 2010 (%)	22
Gráfico 9: Promedio de años de escolaridad en la población 25+	23
Gráfico 10: Expansión educativa en América Central, Brasil y Chile, 1995-2010	24
Gráfico 11: Distribución de los logros en Costa Rica en relación con el resto del mundo.	26
Gráfico 12: Gasto en protección social en América Central, último año disponible (% del PIB)	30
Cuadro 1: Indicadores macroeconómicos y comerciales en América Central, 1995-2005	6
Cuadro 2: Elasticidad del empleo en relación al producto, por sector, 2001-2009	12
Cuadro 3: Contribución de cada sector de la industria al cambio total en el producto y el empleo, 2001-2009	12
Cuadro 4: Escolaridad de la población de 25 años y más	15
Cuadro 5: Emigrantes de América Central como proporción de la población, 2010	16
Cuadro 6: Impacto de algunos programas de capacitación en América Latina y el Caribe	28
Cuadro 7: Protección contra despidos en América Central, 2011	29
Cuadro 8: Gasto público en América Latina, 2007	31

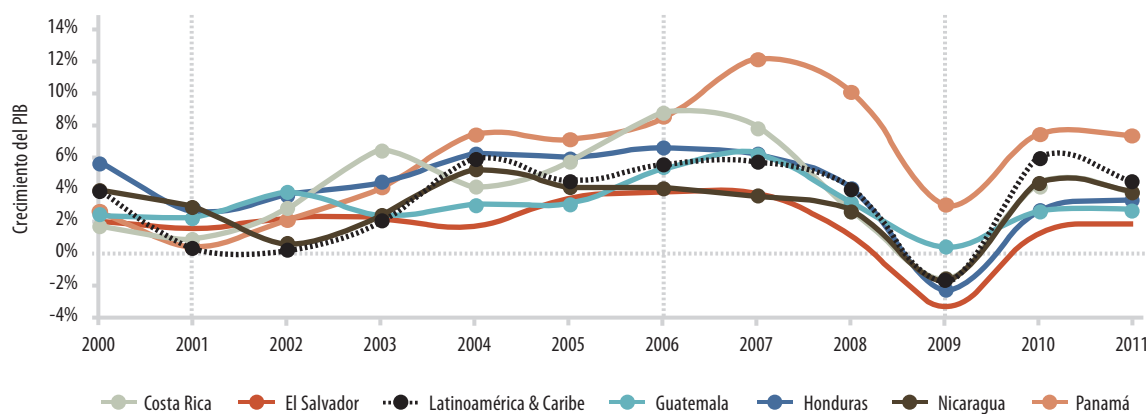
¿QUÉ DESAFÍO ENFRENTA AMÉRICA CENTRAL EN MATERIA DE EMPLEOS?

Durante la última década, luego de un largo período de crisis política y conflictos civiles, en la mayoría de los países centroamericanos se logró alcanzar un crecimiento económico moderado, bajas tasas de inflación y un incremento en la inversión extranjera directa (IED). (Gráfico 1 y Cuadro 1).² Estos desarrollos positivos son el resultado de políticas macro-económicas y fiscales sólidas y de reformas comerciales. De particular importancia, el Tratado de Libre Comercio con Los Estados Unidos (CAFTA-RD) redujo sustancialmente las barreras al comercio y a la inversión extranjera directa

entre la República Dominicana, los países de América Central y los Estados Unidos de América.

A pesar de estos logros, los países centroamericanos, con la excepción de Panamá y Costa Rica, aún deben alcanzar un crecimiento basado en aumentos de la productividad. En Panamá y Costa Rica, las exportaciones de alta tecnología y los servicios especializados han ganado importancia. En el resto de la región (El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) el principal generador de crecimiento económico ha sido el sector agrícola-

Gráfico 1: Crecimiento del PIB en América Central (%)



Fuente: World Economic Outlook (2010).

2 Barro, J., y J. Lee (2010), "A New Data Set of Educational Attainment in the World, 1950–2010," NBER Working Paper No. 15902

Cuadro 1: Indicadores macroeconómicos y comerciales en América Central, 1995-2005

Indicador	País	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Inflación, coeficiente de deflación del PIB (% anual) ¹	Costa Rica	22.2	7.0	8.6	9.2	8.3	11.8	10.6	11.0	9.3	12.1	8.9
	El Salvador	10.4	3.2	3.4	1.2	2.8	3.1	4.8	4.9	4.4	5.9	-1.0
	Guatemala	8.7	6.8	-4.1	6.4	4.5	6.1	5.6	5.0	7.1	9.4	3.4
	Honduras	24.9	30.8	8.1	5.1	5.8	6.5	7.3	5.3	6.8	8.5	4.4
	Nicaragua	13.4	8.6	7.2	3.2	5.3	9.1	9.9	8.2	9.7	15.0	3.9
	Panamá	0.5	-1.2	1.0	1.7	1.1	2.0	1.7	2.1	3.0	5.5	1.4
Exportaciones por persona (US\$) ³	Costa Rica		1409	1180	1215	1397	1406	1542	1774	1987	2053	1850
	El Salvador		212	190	190	189	219	241	274	307	364	315
	Guatemala		241	210	209	218	236	266	286	339	393	357
	Honduras		212	206	182	200	242	285	328	381	433	359
	Nicaragua		123	103	107	114	135	151	184	213	262	242
	Panamá		262	270	261	257	281	299	312	336	338	177
Inversión extranjera directa neta – flujo de inversión (en millones US\$) ³	Costa Rica		409	461	659	576	795	861	1469	1897	2021	1322
	El Salvador		173	280	209	129	407	512	228	1447	539	294
	Guatemala		146	456	111	131	296	509	600	745	754	600
	Honduras		356	296	246	380	506	586	630	910	901	500
	Nicaragua		255	150	204	200	240	242	187	382	594	424
	Panamá		624	467	98	735	1101	935	2557	1776	2156	1772
Crecimiento del PIB per cápita (% anual) ¹	Costa Rica	1.4	-0.5	-1.0	0.9	4.4	2.4	4.1	7.0	6.1	1.0	-3.0
	El Salvador	5.1	1.7	1.3	2.0	2.0	1.5	2.7	3.8	4.2	2.0	-4.0
	Guatemala	2.6	1.2	-0.1	1.3	0.0	0.6	0.7	2.8	3.7	0.8	-1.9
	Honduras	1.6	3.6	0.6	1.7	2.5	4.1	4.0	4.5	4.2	1.9	-3.8
	Nicaragua	3.6	2.5	1.5	-0.6	1.2	4.0	3.0	2.8	2.3	1.4	-2.8
	Panamá	-0.3	0.8	-1.3	0.3	2.3	5.6	5.3	6.7	10.2	8.3	1.5
Tasa de desempleo (% anual) ²	Costa Rica	5.2	5.2	6.1	6.4	6.7	6.5	6.6	6.0	4.6	4.9	8.4
	El Salvador	7.6	6.9	7.0	6.2	6.9	6.8	7.2	6.6	6.3	5.9	8.1
	Guatemala											
	Honduras	3.2	4.0	4.2	3.8	5.1	5.9	4.0	3.9	3.9	3.9	4.4
	Nicaragua	16.9	9.8	10.7	10.7	11.7	11.0	5.6	5.2	5.9	6.1	8.2
	Panamá	14.0	13.5	14.7	14.1	13.7	12.4	10.3	9.1	6.8	5.8	5.0

Fuentes: 1. Indicadores de Desarrollo del Banco Mundial; 2. Economic Outlook Database del Fondo Monetario Internacional; 3. Instituto Centroamericano de Administración de Empresas, 2010 (con la excepción de la inversión extranjera directa en Guatemala, que surge de los indicadores de Desarrollo del Banco Mundial).

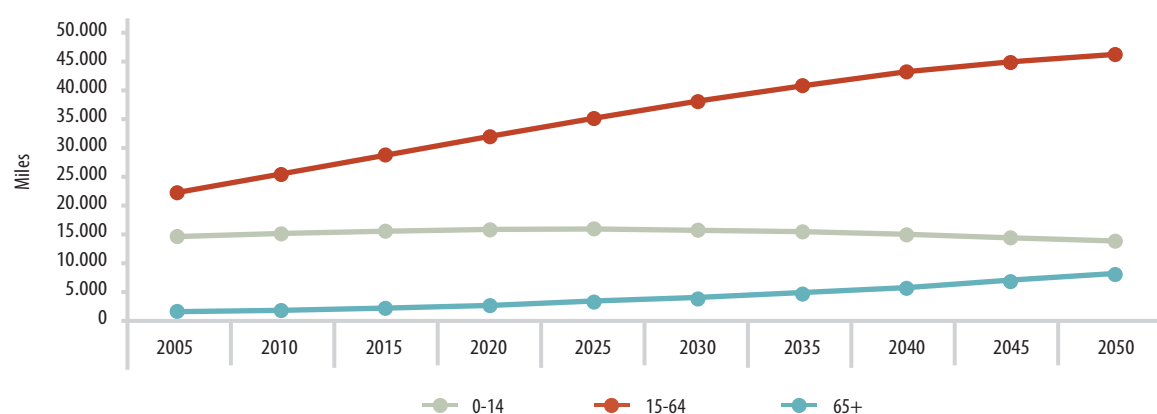
la, impulsado por los altos precios de los commodities a nivel mundial. La industria y los servicios también han contribuido al crecimiento en estos países, pero su contribución a la economía en general se mantiene pequeña en comparación con la agricultura. Así, en la mayor parte de América Central el crecimiento continúa dependiendo de la agricultura, la cual está sujeta a la volatilidad del precio de los commodities.

Hasta ahora, el crecimiento económico y la migración han mantenido bajas las tasas de desempleo. El sector agrícola y la porción del sector de servicios que emplea gran cantidad de mano de obra han absorbido la mayor parte de la base de trabajadores, en su gran mayoría no calificados, de la región. Y si bien el empleo en la industria también ha crecido, la proporción del empleo en la industria ha caído en la mayoría de los países. Asimismo, la migración de trabajadores jóvenes no calificados, tanto hacia los Estados Unidos como dentro de la región, también ha sido crítica en la absorción de mano de obra y en la generación de remesas. Ambos factores han desempeñado un rol en mantener las tasas de desempleo relativamente estables y bajas

para los estándares latinoamericanos. No obstante ello, las tasas de desempleo entre los jóvenes se mantienen altas, lo cual señala una tendencia preocupante ya que la fuerza de trabajo continuará creciendo en las próximas décadas. (Gráfico 2).

La creación de más empleos, particularmente empleos que puedan romper el ciclo de pobreza y contribuir a un crecimiento económico sostenido, es una prioridad en la agenda política de la región, por varias razones.³ En primer lugar, existe evidencia de que el alto desempleo, factor que contribuye a la desigualdad, se encuentra asociado a mayores tasas de delitos violentos – lo cual, a su vez, tiene un efecto adverso sobre el crecimiento económico.⁴ Los delitos violentos también afectan la cohesión social. En segundo lugar, se comprobó que la creación de empleos es vulnerable tanto a cambios inesperados en los precios de los commodities a nivel global como a la crisis económica global, y de ahí la necesidad de llevar el crecimiento del empleo a su tendencia pre-crisis (y en lo posible, por encima de ella). Finalmente, la mayor creación de empleo hasta ahora ocurrió en los sectores de baja productividad y baja tecnología, lo cual explica

Gráfico 2: Proyecciones demográficas para América Central



Fuente: Banco Mundial (2010) en base a datos de las Proyecciones de Población Mundial, de Naciones Unidas.

3 Aunque no existe un consenso para definir un “empleo de calidad”, es razonable sostener que un “buen empleo” debería al menos generar el ingreso suficiente para que el individuo y sus dependientes puedan vivir por encima de la pobreza y brindar cierta estabilidad financiera que reduzca la vulnerabilidad del hogar en casos de crisis inesperadas.

4 Ver Fajnzylber, P., Lederman, D., Loayza, N. (2002). “Inequality and Violent Crime,” Journal of Law and Economics, vol. XLV; y Banco Mundial (2008). “Local Gains from Global Opportunities: Improving Central America’s Investment Climate.”

por qué la productividad agregada y los salarios reales se han estancado durante la década pasada. Así es que, más importante que la creación de empleos en sí misma es la creación de empleos en actividades con mayor valor agregado, lo cual será crítico para incrementar la tasa de crecimiento económico en América Central y para mejorar los salarios reales y el nivel de vida en general de la población de la región.⁵

En este contexto, el mayor desafío en materia de empleos en América Central es crear mejores condiciones para estimular la creación de empleo más productivo en el contexto de una fuerza de trabajo en rápido crecimiento. Superar este reto contribuirá a reducir la pobreza, la desigualdad y la exclusión social que están tan impregnadas en los países centroamericanos. Para alcanzar este objetivo, América Central necesitará abordar la política desde dos flancos. En primer lugar, la región deberá implementar políticas que ayuden a los productores y trabajadores a ascender en la cadena de valor, lo cual implica en algunos casos diversificar la estructura de producción mediante el aumento de la participación de la industria y los servicios, y en otros casos, se debe mejorar el contenido tecnológico y de conocimientos de las actividades ya existentes para hacerlas más productivas (por ejemplo, la agricultura).

En segundo lugar, la región deberá trabajar en pos de una importante mejora en su base de capital humano. El acceso a la educación secundaria y superior, así como la calidad educativa, deberán ser mejorados. Asimismo, será crítico desarrollar una fuerza de trabajo que cuente con los niveles mínimos de habilidades científicas y técnicas para facilitar la adopción y adaptación de nuevas tecnologías. Finalmente, la región deberá asegurarse de que su fuerza de trabajo (y su capital humano) estén protegidos contra cambios inesperados en el ingreso y contra la pobreza crónica a través de un sistema de protección social efectivo, lo cual implica que los programas actuales deben ser evaluados y los gobiernos deben mejorar la coordinación, reducir la fragmentación y ampliar la cobertura.

Si bien estimular la inversión productiva y mejorar la base de habilidades son metas igualmente importantes y necesarias para generar un crecimiento económico sostenido y mejores empleos en América Central, el presente artículo se concentra en el desafío existente en materia de política de capital humano que enfrenta la región. Más allá de su importancia intrínseca, esta área ha recibido menos atención como conductora clave de la productividad y el crecimiento.

El resto del artículo se organiza de la siguiente manera: La Sección II describe el origen del crecimiento reciente de la región y su impacto en el mercado laboral. La Sección III discute los desafíos en materia de capital humano que enfrenta la región, y las Secciones IV y V brindan a los gobiernos opciones de política para su consideración.

⁵ Es también prioritario mejorar la seguridad de los ciudadanos reduciendo los altos niveles de violencia que prevalecen en varios países.

TENDENCIAS RECIENTES

Crecimiento impulsado principalmente por el precio de los commodities, excepto en Costa Rica y Panamá

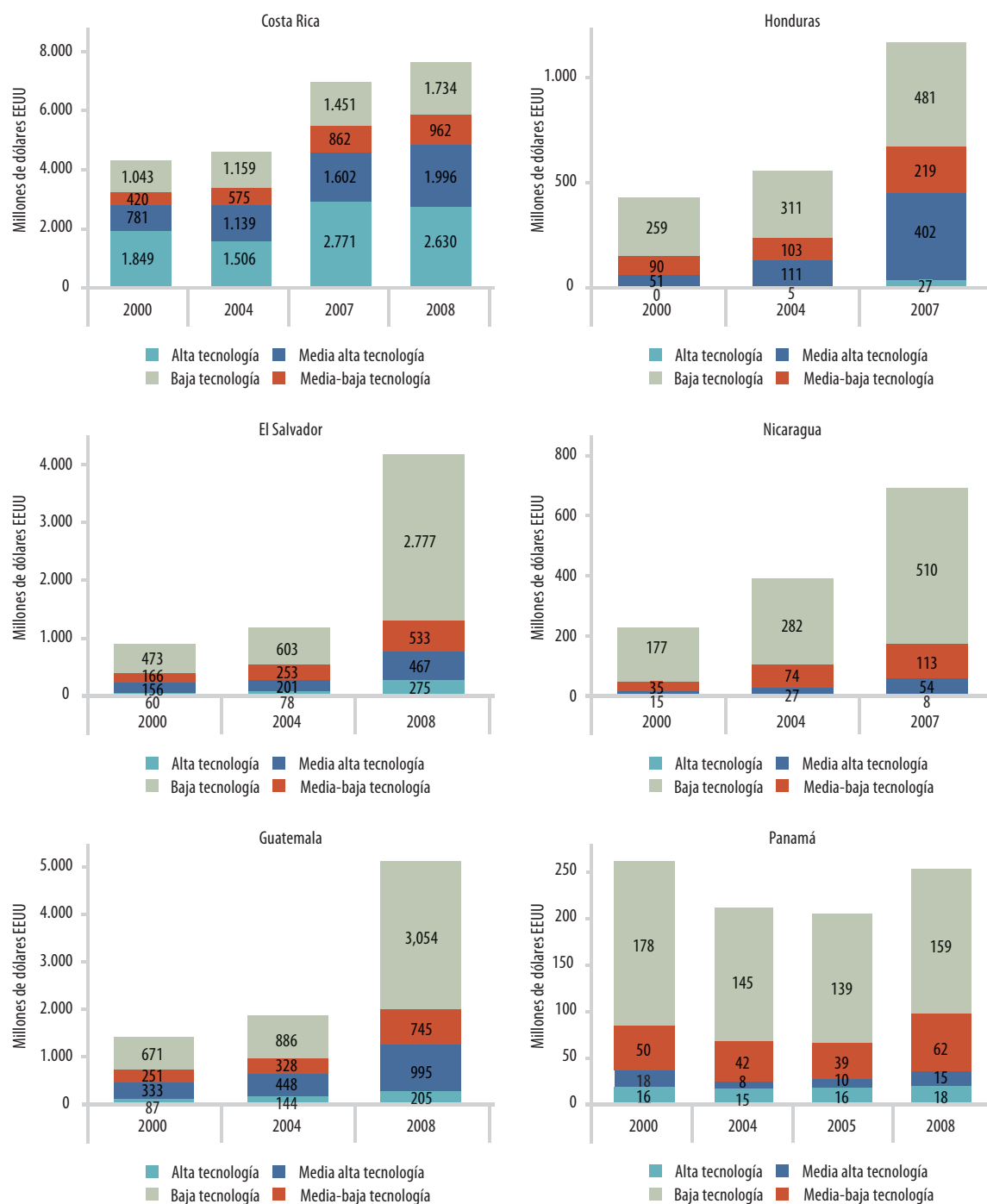
Como se mencionó anteriormente, la región ha experimentado una década de crecimiento económico, que deriva en gran parte de las crecientes exportaciones de productos agrícolas –que se han beneficiado de precios más elevados. Sin embargo, este patrón de crecimiento difiere entre los países de la región, especialmente en los casos de Panamá y Costa Rica, donde las exportaciones de manufacturas de alta tecnología y/o servicios especializados han crecido significativamente (Gráfico 3 y Gráfico 4). Costa Rica sobresale como el principal exportador, tanto por el nivel como por el tipo de exportaciones. Las exportaciones per cápita en Costa Rica están más de cinco veces por encima de la tasa del segundo país de América Central (Cuadro 1). Costa Rica también se destaca como el único país de la región donde los productos de alta tecnología representan una proporción importante de la exportación industrial (Gráfico 3). Es uno de los más grandes exportadores de microchips del mundo, y el cuarto mayor exportador de instrumentos y aparatos médicos. Las exportaciones de productos costarricenses de alta tecnología de Costa Rica son principalmente el resultado del éxito del país en atraer inversión extranjera directa (por ejemplo, la planta productora de microchips Intel, responsable del 20% del total de las exportaciones de Costa Rica).

Tanto Costa Rica como Panamá han logrado aumentar la exportación de servicios especializados (Gráfico 4). Los servicios especializados incluyen los financieros, de seguros, empresariales, inmobiliarios, de comunicaciones, comunitarios, sociales y personales, así como también servicios de tecnologías de la información. La diferencia entre las exportaciones de manufactura de alta tecnología y las de servicios de conocimientos especializados es importante: las exportaciones de manufactura de alta tecnología tienden a ser menos intensivas en mano de obra y crean pocos puestos de trabajo, mientras que los servicios especializados suelen ser intensivos en mano de obra y, por lo tanto, pueden ser fuente de numerosos empleos alta productividad (INCAE, 2011). En Costa Rica, el crecimiento de las exportaciones de servicios especializados ha sido importante en los servicios financieros, las comunicaciones y las tecnologías de la información, mientras que en Panamá, lo ha sido en los servicios financieros y en lo relacionado con la renovación del canal.

La agricultura y los servicios predominan en la producción y el empleo

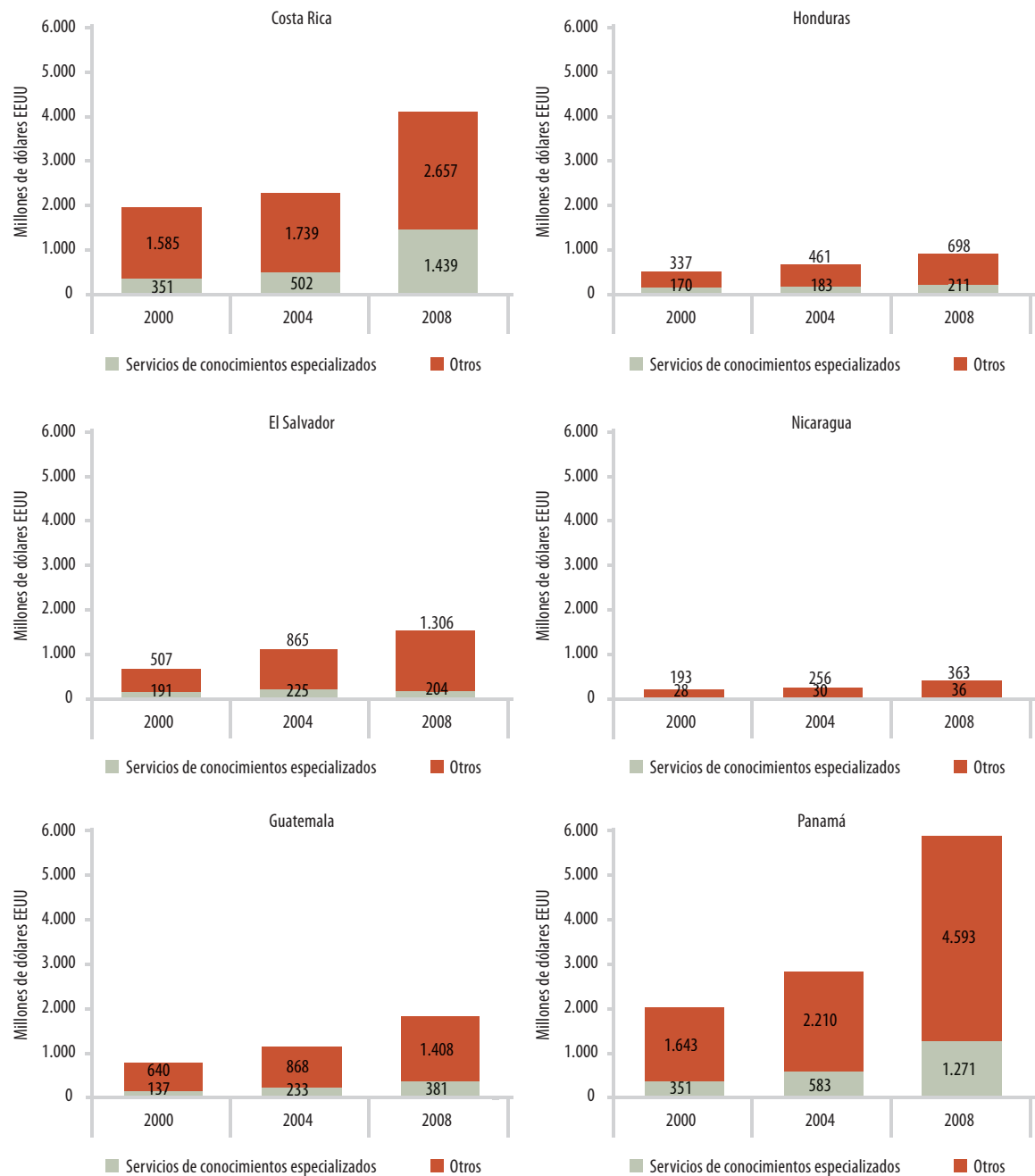
El crecimiento económico ha llevado a un incremento del empleo agrícola. Sin embargo, el crecimiento de las exportaciones de manufactura no ha sido acompañado de un crecimiento similar del empleo en el sector. En el Cuadro 2 se observa que, en cada uno de los países centroamericanos, con la excepción de Panamá,

Gráfico 3: Exportaciones de manufactura (US\$ millones)



Fuente: Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (2010).

Gráfico 4: Exportación de servicios (millones de dólares EE UU)



Nota: Los servicios especializados incluyen: servicios financieros, de seguros, empresariales, comunicación, comunitarios, los servicios sociales y personales, y los servicios de información y computación.
Unidades en millones de dólares EE. UU.
Fuente: Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (2010).

Cuadro 2: Elasticidad del empleo en relación al producto, por sector, 2001-2009

	Costa Rica	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Panamá
	%Δempleo %ΔPIB	%Δempleo %ΔPIB	%Δempleo %ΔPIB	%Δempleo %ΔPIB	%Δempleo %ΔPIB
Agricultura	-0,17	0,31	1,74	2,84	2,4
Manufactura	0,00	-0,54	0,23	0,24	1,9
Construcción	0,28	N/A	59,87	-6,58	-0,1
Servicios Públicos	1,22	-0,94	0,98		1,6
Venta minorista, restaurantes y hotelería	1,19	0,86	1,26	1,17	0,5
Transporte y comunicaciones	0,66	-0,10	0,34	1,03	0,3
Servicios inmobiliarios y financieros	0,64	1,71	0,33	0,76	1,4
Otros servicios ¹	2,00	1,84	-3,15	0,99	-0,7

Nota: 1. Incluye el sector público, la educación, la salud y otros.
Fuente: Estudios de los países.

Cuadro 3: Contribución de cada sector de la industria al cambio total en el producto y el empleo, 2001-2009

	Costa Rica		El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua		Panamá	
	PIB	Emp.	PIB	Emp.	PIB	Emp.	PIB	Emp.	PIB	Emp.	PIB	Emp.
Agricultura	5,3	-3	20	24	11,7		7,9	47	16,3	49,9	1	6
Minería	0,0	0	0	-1	0,5		-0,3	0	1,5	1,2	3	0
Manufactura	20,6	0	18	-16	11,7		13,7	6	24,9	3,6	2	6
Construcción	6,8	5	0	-1,2	1,8		0,1	5	-2,2	10,2	11	17
Servicios Públicos	2,4	2	1	-1,5	2,3		2,8	1			3	0
Venta Minorista, restaurantes and hotelería	9,3	29	19	48	7,1		5,7	20	15,4	16,9	23	24
Transporte y comunicaciones	25,9	16	16	-2	24,8		20,0	3	14,3	4,1	52	8
Servicios Inmobiliarios y Financieros	12,4	14	5	11	18,4		33,9	4	9,2	4,1	26	13
Otros servicios ¹	17,2	25	21	32	21,8		16,2	14	20,5	9,9	-10	20
	100	88	100	93,3	100		100	100	100	99,8	101	94

Nota: 1. Incluye el sector público, la educación, la salud y otros.
Fuente: Estudios de los países.

la elasticidad del empleo en la industria se encuentra por debajo de 0,25.⁶

El Cuadro 3 muestra que, si bien la manufactura representa gran parte del crecimiento del producto en todos los países de América Central, con la excepción de Panamá, ésta no ha sido una fuente importante de empleo en ningún país centroamericano. Por otro lado, en todos los países centroamericanos se registra un crecimiento sustancial del empleo en servicios. En todos los países, el empleo ha crecido considerablemente en la venta minorista, la hotelería y la gastronomía. En Costa Rica, Panamá y El Salvador, también ha habido un marcado crecimiento del empleo en los servicios empresariales y otros servicios de conocimientos especializados (educación, medicina, sector público, etc.).

El empleo es predominantemente poco calificado

Las diferencias en los patrones de crecimiento entre Costa Rica y otros países también se ven reflejadas en los tipos de empleo creados en la región. El Gráfico 5 presenta evidencia de que en los 2000 el crecimiento de los empleos en la mayoría de los países de América Central se concentró en ocupaciones que requieren poca calificación, de la “vieja economía” (Luque y Moreno, 2011). Usando la metodología desarrollada por Autor et al. (2003), los paneles del Gráfico 5 dividen la evolución de los empleos en Costa Rica, Panamá y Nicaragua (y los Estados Unidos) en cinco categorías de ocupaciones: tres que requieren una alta calificación, y que incluyen las ocupaciones de la “nueva economía” – 1) no rutinarias, analítico-cognitivas; 2) no rutinarias,

cognitivas e interpersonales; y 3) rutinarias y cognitivas – y dos que requieren una baja calificación, ocupaciones de la “vieja economía” – 1) rutinarias manuales y 2) no rutinarias físicas.⁷

Se observa que en Nicaragua y Panamá las ocupaciones de la nueva economía, que requieren mayores calificaciones, prácticamente no registran crecimiento. Costa Rica presenta un patrón distinto. Los paneles en el Gráfico 5 muestran que Costa Rica ha logrado un crecimiento admirable en las ocupaciones de alta calificación, las ocupaciones de la nueva economía que requieren competencias no rutinarias, analítico-cognitivas y rutinarias analítico-cognitivas (aunque a diferencia de lo que sucede en los Estados Unidos, no ha habido crecimiento en Costa Rica en otras ocupaciones de la nueva economía que requieren habilidades no rutinarias cognitivo-interpersonales).

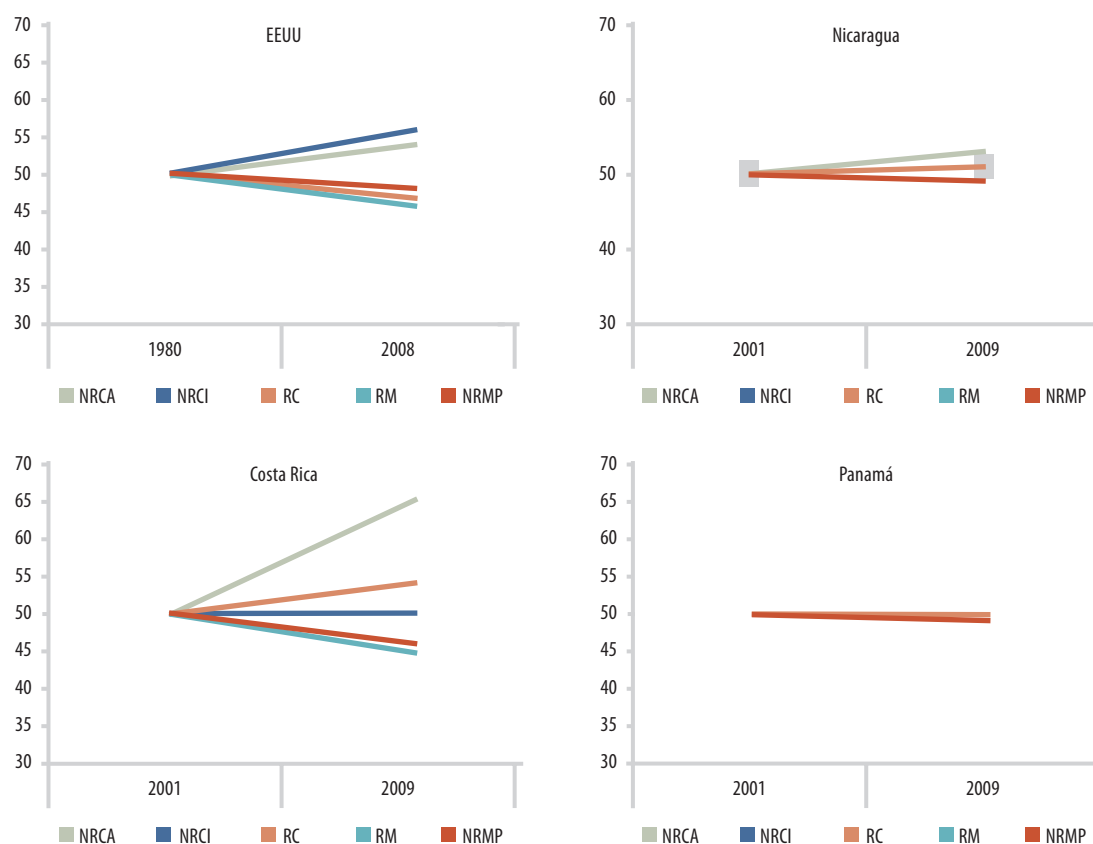
La ausencia de crecimiento de las ocupaciones de la nueva economía en Panamá, en contraste con la situación de Costa Rica, es sorprendente si se considera la alta tasa de crecimiento y el aumento de las exportaciones de servicios especializados.⁸ Esto puede ser debido a que el crecimiento de los servicios especializados en Panamá se ha concentrado en los servicios financieros y en aquellos relacionados con el canal, los cuales han constituido tradicionalmente una gran parte de la economía panameña (y por ello no representan un cambio en la estructura ocupacional). Por otro lado, el crecimiento de las exportaciones en Costa Rica se registra en las industrias y en los servicios que previamente no eran importantes en el país y que requieren un uso intensivo de las habilidades de la nueva economía, como la fabricación

6 Una baja elasticidad producto-empleo es lo que se esperaría si la productividad laboral en la manufactura estuviese en aumento. La baja elasticidad producto-empleo no es mala en sí misma, especialmente si el incremento en la productividad lleva a un gran incremento en el producto de la industria, que a su vez lleva al crecimiento del empleo. Sin embargo, si la tasa de crecimiento del producto de la manufactura es moderada, una baja elasticidad producto-empleo va a limitar la capacidad del sector manufactura para contribuir a superar el desafío de América Central en materia de creación de empleos.

7 Los docentes, profesionales de la medicina, abogados, programadores y gerentes de capacitación y desarrollo son ejemplos de ocupaciones que hacen uso de las habilidades cognitivas no rutinarias de la “nueva economía”. Los operadores telefónicos, conductores de buses, contadores, auditores, lectores de medidores y cajeros constituyen ejemplos de ocupaciones que hacen uso de las habilidades cognitivas rutinarias de la “nueva economía”. Los carpinteros de la construcción, operadores de camiones industriales, operadores de máquinas cortadoras y rebanadoras, operadores de máquinas para cocinar alimentos son ejemplos de ocupaciones que requieren habilidades físicas y manuales de baja tecnología. (Luque y Moreno, 2011).

8 El estudio de país de Panamá observa que el crecimiento del empleo en Panamá se concentra en empleos que requieren capacidades medias.

Gráfico 5: Evolución de las ocupaciones según el nivel de calificación en América Central y los Estados Unidos de América



Nota: NRCA: No Rutinario Cognitivo Analítico, NRCI: No Rutinario Cognitivo Interpersonal, RC: Rutinario Cognitivo, RM: Rutinario Manual, NRMP: No Rutinario Manual Físico
Fuente: Luque y Moreno (2011).

de microchips, la tecnología de la información, los instrumentos y aparatos médicos y de comunicación. Estas diferencias también pueden estar relacionadas con las diferencias en el ámbito de la educación y en el stock de capital humano, como se discutirá más adelante.

La fuerza de trabajo todavía es poco calificada

La combinación de habilidades en las exportaciones y en las ocupaciones refleja en parte la combinación de

habilidades en la fuerza de trabajo. La mayoría de la población de los países centroamericanos cuenta con bajos niveles de escolaridad en relación con otros países de similares niveles de desarrollo (Cuadro 4). Sólo Panamá y Costa Rica tienen niveles de escolaridad por encima del promedio de América Latina, y sólo el nivel de Panamá está por encima de otros países con un nivel de desarrollo similar.⁹ Con las excepciones de Costa Rica y Panamá, los países centroamericanos se especializan en la exportación de productos intensi-

⁹ Asimismo, en Panamá, los altos niveles de educación se deben en parte al éxito del país en atraer trabajadores extranjeros con altos niveles de capital humano.

vos en mando de obra no calificada. Como se mencionó anteriormente y se puede observar en el Gráfico 3 y el Gráfico 4, aunque las exportaciones han crecido notablemente en todos los países centroamericanos, con las excepciones de Costa Rica y Panamá, el grueso del crecimiento de las exportaciones ha sido en los productos intensivos en mano de obra no calificada. Costa Rica y Panamá son los únicos dos países de América Central donde una proporción notable de las exportaciones se concentra en bienes y servicios que requieren una mano de obra calificada y con conocimientos especializados.

¿Es la especialización en productos intensivos en mano de obra no calificada una estrategia sustentable para la región? El avance de China y otros productores con bajos costos en el mercado mundial y la desaceleración de la demanda en los Estados Unidos están causando

la disminución de los precios de los bienes intensivos en mano de obra no calificada. El éxito futuro de América Central en expandir sus exportaciones y captar mayor inversión extranjera directa dependerá de la habilidad de la región para promover la inversión en nuevas actividades de exportación de manufactura y servicios de alto valor agregado.

Las experiencias de Costa Rica y Panamá son una señal optimista de que las exportaciones pueden fomentar el crecimiento del empleo de alta tecnología.¹⁰ Además de por sus niveles más altos de educación, la transición de las exportaciones se explica por el tipo de exportaciones de estos países. La experiencia de América Central en los 1990s y 2000s demuestra que la manufactura de alta tecnología tiene una baja elasticidad producto-empleo, de manera que aun grandes aumentos en la producción y las exportaciones crean

Cuadro 4: Escolaridad de la población de 25 años de edad y más.				
	% de la población con			
	Escolaridad promedio en años	Secundario incompleto	Secundario Completo	Terciario
Costa Rica (ingresos altos-medios)	8,3	63,3	19,4	17,3
El Salvador (ingresos bajos-medios)	7,5	71,6	16,8	11,5
Guatemala (ingresos bajos-medios)	4,1	87,3	9,7	2,9
Honduras (ingresos bajos-medios)	6,5	80,3	13,4	6,3
Nicaragua (ingresos bajos-medios)	5,8	72,5	11,6	15,9
Panamá (ingresos altos-medios)	9,4	52,7	24,6	22,7
América Latina y el Caribe*	7,8	64,7	23,3	11,9
Por grupo de ingresos				
Ingresos bajos	4,5	85,8	10,6	3,6
Ingresos bajos-medios	6,3	70,1	22,8	7,1
Ingresos altos-medios	8,7	54,4	25,9	19,6
Ingresos altos	11,5	33,9	33,8	32,3
Nota: 1. Promedio ponderado de la población Fuente: Barro y Lee (2010).				

10 Aunque, como se mencionó anteriormente, en Panamá la causalidad puede ir en el camino opuesto. Es decir, la alta demanda de mano de obra calificada ha atraído a un gran número de trabajadores extranjeros altamente calificados.

relativamente pocos empleos calificados. Por otro lado, las exportaciones de servicios especializados de Costa Rica y Panamá han sido, en general, intensivos en mano de obra.¹¹ Los tres sectores que incluyen servicios especializados (transporte y comunicaciones, servicios financieros y otros servicios) explican el mayor crecimiento del empleo en relación con el de la manufactura en cada uno de los países de Centro América salvo en Nicaragua. (Cuadro 3)

¿Qué se puede aprender en materia de crecimiento y empleo de los países de América Central? Para las economías pequeñas y abiertas como las de América Central, los servicios intensivos en conocimiento y en mano de obra pueden ser un camino para aumentar la creación de buenos empleos y para aumentar la demanda de mano de obra altamente calificada, disminuyendo el peso de las exportaciones de manufacturas intensivas en mano de obra no calificada. También es importante recordar que el éxito de los servicios especializados no se concretará a menos que los países inviertan en una mano de obra educada y una infraestructura adecuada en comunicación y tecnología de la información (como ya sucede en Costa Rica y Panamá).

La emigración como fuente de empleos y red de protección.

Además del aumento en empleo, la emigración ha contribuido a absorber una parte importante de la fuerza de trabajo durante las últimas décadas. Gran parte de la población de El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua ha emigrado en busca de mejores empleos y principalmente hacia los Estados Unidos. (Cuadro 5). Si bien la emigración ha llevado a un aumento sustancial de las remesas, lo cual ha reducido la pobreza y ha protegido contra cambios inesperados en los ingresos, la emigración desde América Central puede afectar de diversas maneras el potencial de crecimiento de la región al reducir la oferta de capital humano de los países cuya población emigra. Docquier y Marfouk (2006) y Échevin (2010a; 2010b) señalan que los emigrantes centroamericanos son, en promedio, más calificados que aquellos que se quedan en el país. De esta manera, la emigración puede resultar en una “fuga de cerebros” que reduce el capital humano de la fuerza de trabajo en América Central.

La emigración también parece haber afectado negativamente la inversión en educación para la juventud.

Cuadro 5: Emigrantes de América Central como proporción de la población, 2010

País	Emigrantes (miles)	% de la población	Tasa de emigración de la población con educación terciaria (%)
Costa Rica	125,3	2,7	7,2%
El Salvador	1269,1	20,5	31,0%
Guatemala	871,9	6,1	24,2%
Honduras	569,7	7,5	24,4%
Nicaragua	728,7	12,5	29,6%
Panamá	121,1	4,0	16,0%
América Latina y el Caribe	30,2 millones	5,2	N/A
Todos los países en vías de desarrollo	171,6 millones	3,0	N/A

Fuente: World Bank Migration and Remittances Factbook 2011.

11 Costa Rica ha logrado aumentar la demanda de mano de obra calificada gracias a las exportaciones a partir de la instalación de una planta de Intel para la fabricación de microchips, que ahora representa más del 20% de las exportaciones de Costa Rica. Sin embargo, no es probable que otros países centroamericanos puedan atraer plantas de tan alta tecnología y de esas dimensiones.

Esto se explica tanto por los incentivos para invertir en educación como por el impacto negativo que causa la migración de los padres. Échevin (2010a; 2010b) presenta evidencia de que, aunque los retornos a la educación son elevados en El Salvador y Guatemala, los retornos a la educación en los Estados Unidos entre los inmigrantes salvadoreños y guatemaltecos son bajos (mucho más bajos que para aquellos nacidos y educados en los Estados Unidos), pues los inmigrantes centroamericanos en los Estados Unidos generalmente terminan realizando trabajos no calificados.¹² Esto puede deberse a la baja calidad de la educación en América Central, o porque los empleadores en los Estados Unidos no valoran la educación recibida por los inmigrantes en sus países de origen debido a las incompatibilidades entre los sistemas educativos. Además, los salarios de la mano de obra poco calificada en los Estados Unidos son a menudo más altos que los de la mano de obra calificada en el país de origen (ibíd.) La combinación de estos factores significa que emigrar y trabajar en empleos no calificados en los Estados Unidos puede llevar a mejores ingresos que invertir en educación superior en América Central, y que una mayor educación en América Central no aumenta los ingresos de los inmigrantes una vez que llegan a los Estados Unidos. En este contexto, existe evidencia clara proveniente de estudios realizados para El Salvador y Guatemala de que la emigración ha reducido la inversión privada en educación debido a los bajos incentivos que tienen los niños centroamericanos para permanecer en el sistema educativo, aunque los retornos a la educación son altos dentro de la región.

Además de la falta de incentivos, la ausencia de los padres debido a la emigración, especialmente durante la adolescencia de los hijos, puede tener un efecto negativo en el comportamiento de los niños que se quedan en el país (Antman, 2012; Lahaie et al., 2009; McKenzie y Rapoport, 2006; Miranda, 2007), ya que los deja vulnerables a abandonar la escuela y a los atractivos de la lucrativa y creciente economía ilícita.¹³

A pesar de estos costos, la emigración claramente ejerce impactos positivos. La experiencia adquirida por los emigrantes que regresan beneficia al país, al fomentar el desarrollo de capacidades de emprendedurismo y otras valiosas para el empleo. Las remesas ayudan a las familias a superar las condiciones de pobreza y también pueden ayudar a invertir en educación y salud (Acosta, 2011; Orozco, 2009).

¿Continuará la migración absorbiendo mano de obra en el futuro? Existen dos tendencias que probablemente cambien los patrones migratorios observados hasta ahora en América Central. En primer lugar, los Estados Unidos no pueden continuar absorbiendo nuevos inmigrantes como lo venían haciendo durante las últimas dos décadas. El número de deportaciones hoy excede la entrada anual. A modo de ejemplo, desde que alcanzó su pico en 2006, el número de residencias permanentes en los Estados Unidos para los hondureños ha caído de manera constante. En paralelo, en la última década, el número de deportaciones de hondureños se ha quintuplicado, de 5.000 anuales en 2002 a 25.000 anuales en

12 Para este estudio regional se realizaron dos documentos acerca de la migración en El Salvador y Guatemala (Échevin 2012a and 2010b). Se utilizó data de migrantes salvadoreños a los Estados Unidos obtenida del American Community Survey (ACS) realizado entre 2006 y 2008 así como también de la encuesta de hogares realizada en El Salvador en 2008, que contiene información acerca de la migración en el país.

13 Los efectos negativos de la emigración de un miembro de la familia sobre la educación de los hijos que quedan en el país también están presentes en México y Haití. McKenzie y Rapoport (2006), Miranda (2007) y Sawyer et al. (2008) observaron que, si bien las remesas tienden a fomentar la educación de aquellos que no han emigrado (luego de tomar en cuenta si el inmigrante es o no un miembro cercano de la familia), la emigración de un miembro cercano de la familia desalienta la educación de aquellos que se quedan en el país (controlando por el efecto de la remesas). De la misma manera, Amuedo-Dorantes (2008) encuentra evidencia de que, en algunas comunidades en Haití, si bien algunas remesas mejoran la asistencia a la escuela en algunos hogares, solamente sucede en el caso de los niños de hogares en los que no ha migrado un miembro cercano de la familia. El impacto negativo sobre la educación que resulta de la migración de los padres continúa aun si los niños se reúnen con los padres en los Estados Unidos. Gindling y Poggio (2010a; 2010b) muestran que los hijos de inmigrantes centroamericanos que fueron separados de sus padres durante la migración ingresan al sistema educativo de los Estados Unidos en un grado inferior al que ya han completado en sus países de origen, y tienen más probabilidades que otros niños inmigrantes de abandonar la escuela antes de finalizar la escuela secundaria. La evidencia presentada indica que esto sucede debido a las incompatibilidades entre los sistemas educativos de los Estados Unidos y de América Central y porque la educación recibida en América Central es considerada de baja calidad en los Estados Unidos.

2010. Si bien el stock existente de emigrantes centroamericanos continuará enviando remesas, los nuevos ingresantes al mercado laboral encontrarán esta avenida cada vez más cerrada.

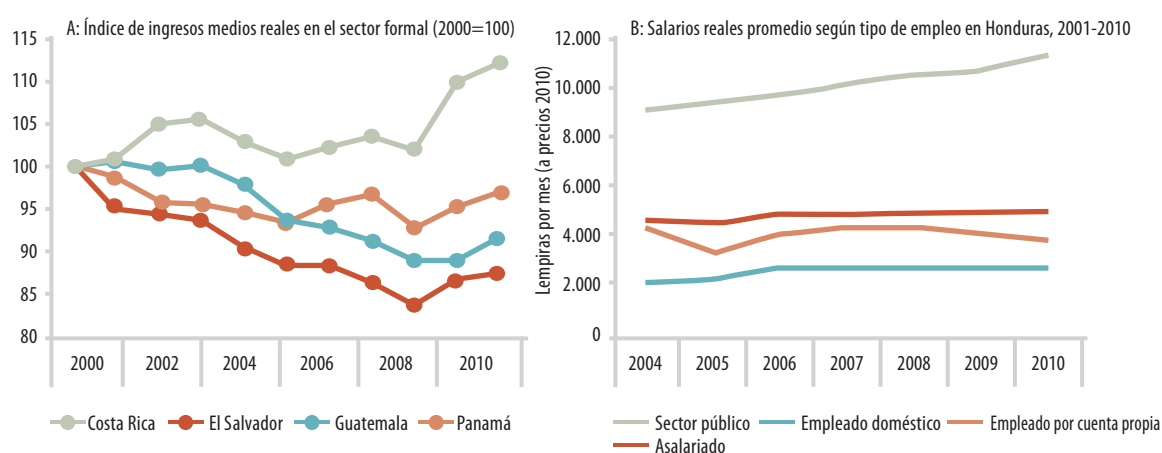
La segunda tendencia que se observa es la de una creciente migración intra-regional, que si bien es significativamente más pequeña en volumen absoluto que la migración a los Estados Unidos, está en rápido crecimiento. Esta tendencia será más pronunciada a medida que la entrada a los Estados Unidos se torne más restrictiva y que las economías y la estructura demográfica de los países centroamericanos cambie. Se estima que en la actualidad casi 800.000 centroamericanos (alrededor del 15% del total de emigrantes) migran legalmente dentro de la región, aunque el número probablemente sea mayor debido al gran flujo de emigrantes no registrados. Los flujos de emigración intra-regional en los 2000s registran un incremento del 40 por ciento respecto de los de los 90.¹⁴

Hasta hace poco la principal migración intra-regional consistía del flujo de trabajadores agrícolas de Nicaragua

a Costa Rica, una gran parte del cual es estacional. Hoy, sin embargo, Costa Rica y Panamá enfrentan una escasez de mano de obra que en parte se debe a la caída de las tasas de natalidad y en parte a los cambios en la demanda de trabajadores. En ambos países, la falta de mano de obra es más crítica en el caso de las profesiones altamente calificadas. Las proyecciones muestran que si el crecimiento continúa o se acelera en los sectores de rápido crecimiento, la escasez de capacidades será aguda durante los próximos 20 años.¹⁵

Aunque la migración a los Estados Unidos se ha reducido, aún se trata del principal país receptor de emigrantes desde los países más pobres de América Central. Los Estados Unidos atraen al 70 por ciento de los migrantes, privando a la región de valiosos trabajadores en su mejor edad además de desalentarlos de continuar sus estudios. Una parte significativa del problema que la emigración presenta para la acumulación de capital humano en América Central es que la educación recibida en América Central no es valorada en los Estados Unidos, lo cual constituye un nuevo argumento para mejorar la calidad de la educación centroamericana. También

Gráfico 6: Salarios reales en América Central, 2000-2010



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPALSTAT: Estadísticas e Indicadores Sociales, ingresos medios de los trabajadores con seguridad social.

14 Acosta (2012), "Intra-regional Migration in Central America: Recent Trends and Human Development Challenges", Banco Mundial.

15 Ver Mejores Empleos en Costa Rica (2010).

16 Los ingresos reales promedio del sector formal cayeron en todos los países entre 2000 y 2008, y luego se recuperaron de forma moderada en 2009 y 2010 en El Salvador y Panamá.

sería beneficioso, tanto para los países emisores como para los receptores, si hubiese una mayor consistencia y portabilidad de sistemas educativos entre los países centroamericanos y entre América Central y los Estados Unidos. No obstante ello, mejorar la calidad educativa también plantea un dilema para quienes formulan las políticas. Si invierten en la educación y la hacen más “compatible” con la de los Estados Unidos, existe la posibilidad de más emigración. Por otro lado, no hacerlo puede atrapar a la gente en trabajos de baja calidad y dificultar el crecimiento de las economías locales.

Una tendencia preocupante: la caída de los ingresos reales

El Gráfico 6 muestra que los ingresos medios reales del sector formal cayeron entre 2000 y 2010 en El Salvador, Guatemala y Panamá.¹⁶ En Honduras y Nicaragua, los ingresos medios reales se incrementaron, pero sólo porque los salarios del sector público han aumentado, y los ingresos del sector formal privado se han estancado. (Ver Panel B del Gráfico 6 y el estudio de país de Nicaragua)

DESAFÍOS EN MATERIA DE CAPITAL HUMANO PARA LA CREACIÓN DE MEJORES EMPLEOS

Generar un clima de inversión propicio para la creación de mejores empleos a través de políticas macroeconómicas, comerciales, de inversión y fiscales sólidas es una condición sine qua non para la región. No obstante ello, para alcanzar esta meta será necesario mejorar la estructura productiva con el fin de aumentar la proporción de sectores de alto valor agregado y de mejorar la productividad de la agricultura y los servicios. Para lograr este objetivo, los países centroamericanos deben potenciar la inversión en un capital humano de alta calidad y en políticas que protejan a los trabajadores en un mundo cada vez más competitivo. Para países como Costa Rica y Panamá, con una base de capacidades relativamente elevada, el desafío es mejorar la calidad del conocimiento de la base de la fuerza de trabajo y lograr una mayor oferta de trabajadores especializados. Para los otros países, los retos y dilemas son aun más dramáticos. Específicamente, los países centroamericanos deben tener en cuenta los siguientes desafíos:

a. Una gran proporción de jóvenes en la población

En 2010, el 54 por ciento de la fuerza de trabajo en América Central tenía menos de 35 años de edad (Gráfico 7). En todos los países centroamericanos, las tasas de desempleo son más altas en zonas urbanas, y alrededor del 30 por ciento de la juventud entre 15 y 24 años de edad no trabaja ni estudia (Gráfico 8). Los jóvenes que

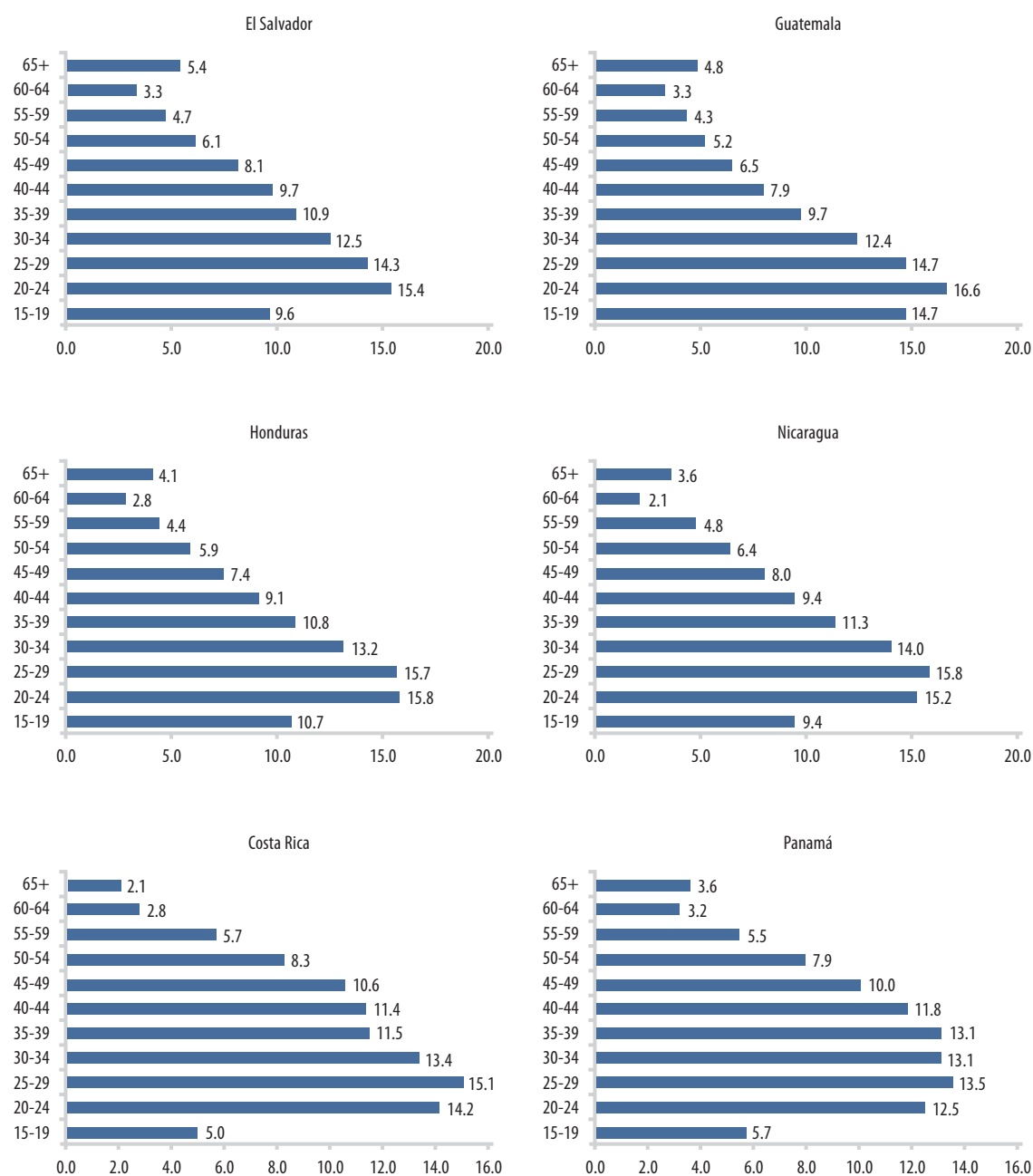
no trabajan ni estudian -típicamente son mujeres con bajos niveles de educación y una pequeña proporción de hombres- corren el riesgo de abandonar la fuerza de trabajo y algunos de ellos pueden volcarse hacia las pandillas violentas y la lucrativa economía ilegal (Banco Mundial, 2011).

El empleo de la juventud continuará siendo un desafío mayor en el futuro cercano. Entre 2010 y 2020, la población económicamente activa crecerá en un 25 por ciento; para 2020, alrededor del 20 por ciento de la población económicamente activa centroamericana estará conformada por trabajadores entre 15 y 24 años de edad que habrán ingresado a la fuerza de trabajo entre 2010 y 2020. Un desafío fundamental para América Central en materia de empleos para la próxima década será fomentar la inserción de los jóvenes al mercado laboral y asegurarse de que estén debidamente preparados para acceder a mejores empleos.

b. Bajo nivel educativo de la fuerza de trabajo, tanto en años como en calidad, y alta desigualdad de acceso

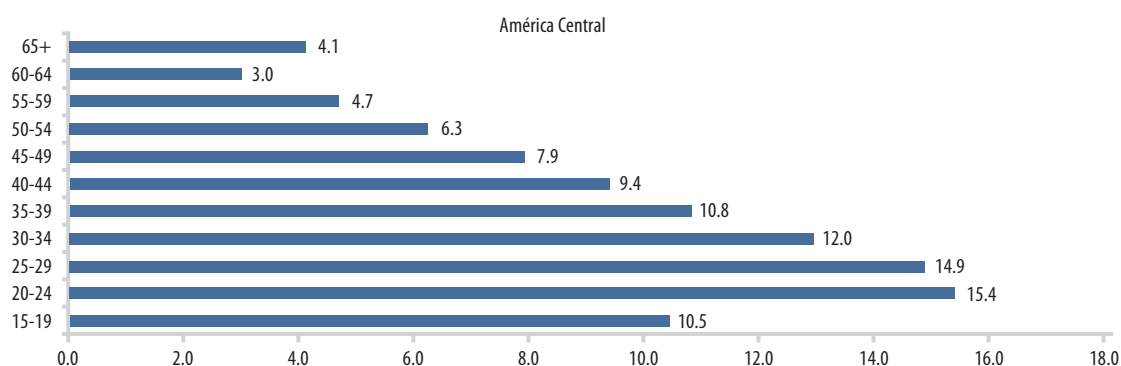
La **escolaridad promedio** en América Central varía entre 4,1 años en Guatemala a 9,4 años en Panamá (Gráfico 9). La escolaridad se ha incrementado al ritmo modesto de 1 año por década. El aumento más rápido ha sido en El Salvador, donde en la actualidad la escolaridad promedio se acerca a la de Costa Rica. Sin embargo, comparada

Gráfico 7: Estructura etaria de la fuerza de trabajo en América, 2010



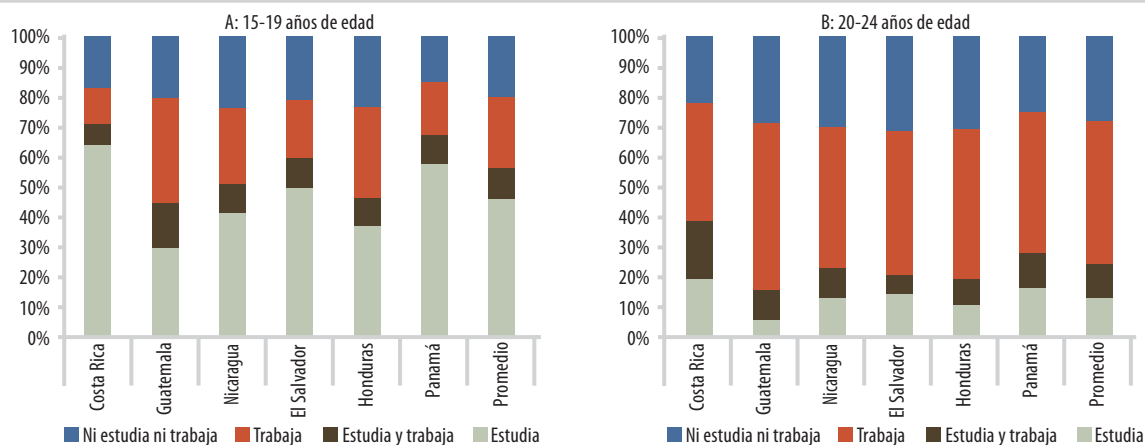
Fuente: ILO LABORSTA.

Gráfico 7: Estructura etaria de la fuerza de trabajo en América, 2010



Fuente: ILO LABORSTA.

Gráfico 8: Estructura de la población joven según actividad y país, 2010 (%)

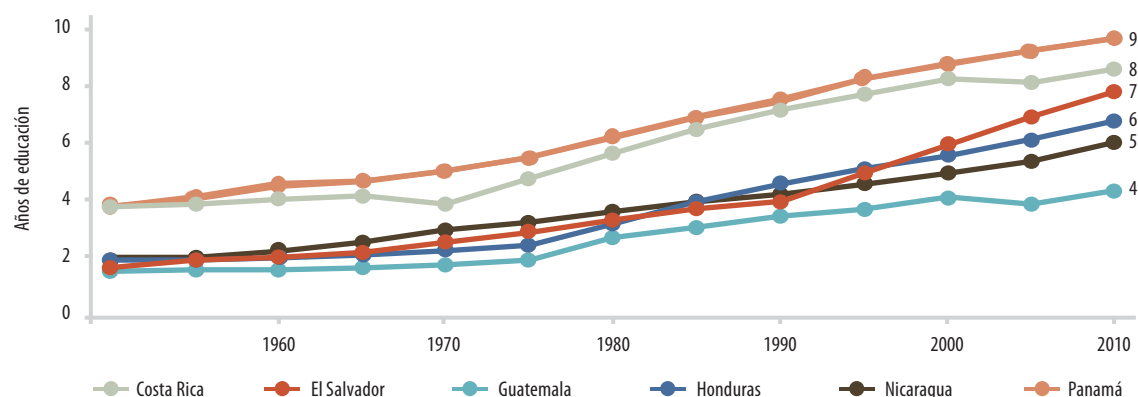


Fuente: Encuestas de hogares de América Central.

con los países de América Latina con mejor rendimiento en educación, la expansión educativa centroamericana deja mucho que desear. Por ejemplo, la expansión educativa en Brasil durante el mismo período de tiempo (1995-2010) fue mucho más rápida, y los niveles educativos en Chile se mantienen muy por encima de aquellos de Panamá o Costa Rica (Gráfico 10). Corea, que en 1960 sólo tenía un año de ventaja por sobre América Central, aumentó su promedio de escolaridad rápidamente y de manera consistente durante más de 5 décadas, aumentando su ventaja a más de 5 años.

El **nivel de capital humano** varía ampliamente entre los países debido a las diferencias en culminación de los niveles de educación. Los países centroamericanos han sido en gran medida exitosos en impulsar **la matrícula en la escuela primaria**, aunque la tasa de culminación se encuentra significativamente por debajo del 100 por ciento en Guatemala, Honduras y Nicaragua. En la actualidad, excepto en Guatemala, la mayoría de los estudiantes de América Central llegan a iniciar la escuela secundaria. Debido a las altas de deserción dentro del ciclo secundario, **la baja tasa de culminación de la edu-**

Gráfico 9: Promedio de años de escolaridad en la población 25+



Fuente: Barro y Lee (2010).

cación secundaria es un problema compartido por los países centroamericanos, incluyendo a Costa Rica, donde en 2009 menos del 50 por ciento de quienes comenzaron la escuela secundaria la concluyeron.¹⁷ La **tasa de matrícula bruta en la educación terciaria** varía de cerca de 15 por ciento en Guatemala y Honduras a cerca de 50 por ciento en Costa Rica y Panamá. No obstante ello, en general, la tasa de **culminación de la educación terciaria** es baja, ya que casi la mitad de quienes comienzan sus estudios terciarios no los completan.

Es así que, aunque en general la proporción de la población con educación primaria incompleta ha caído rápidamente en los últimos 15 años, en el caso de la educación secundaria y terciaria las proporciones no mejoraron significativamente durante varias décadas (Gráfico 10). Observando a la cohorte más joven de la población que podría haber completado su educación terciaria, en Panamá, sólo un poco más del 20 por ciento alcanzó al menos 15 años de educación,¹⁸ pero esta proporción es sólo levemente más elevada que la del grupo etario de 40-49 años. En Costa Rica, la proporción es aun menor, ubicándose en el 15 por ciento y, una vez más, se ha estancado. Sorprendentemente, El Salvador

y Nicaragua, con niveles más bajos de escolaridad en promedio, tienen proporciones similares a las de Costa Rica en cuanto a la educación terciaria. En Guatemala y Honduras, sólo alrededor del 5 por ciento de la cohorte más joven llega a la educación superior.

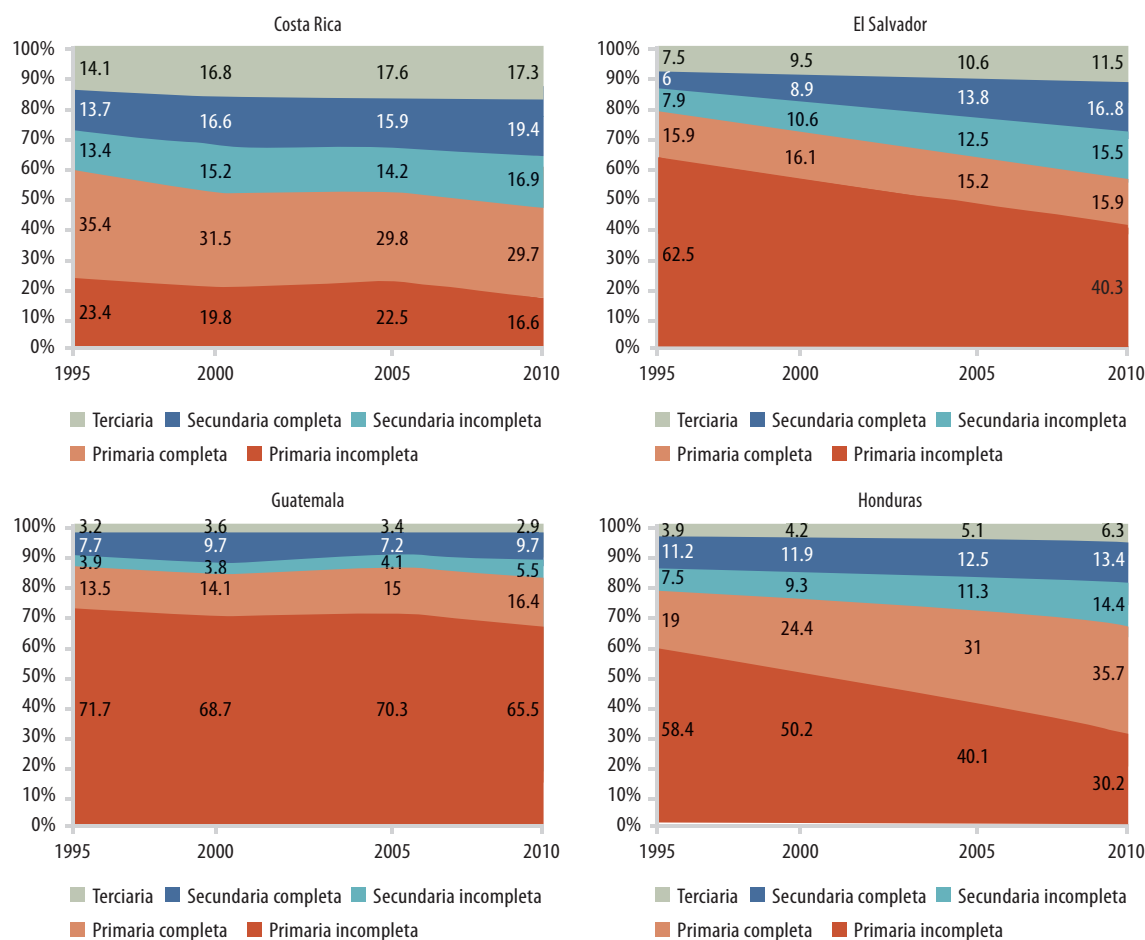
Además de los bajos niveles de escolaridad, la calidad de la educación se encuentra por debajo de lo esperado para América Central. En América Central, con la excepción de Costa Rica, el desempeño de los alumnos en pruebas estandarizadas internacionales está por debajo del de los estudiantes en países con niveles similares de PIB per cápita. Aun en Costa Rica, que se ubica entre los países con niveles más altos de calidad educativa en América Latina, existe una marcada desigualdad en el acceso a la calidad educativa, lo cual resulta en una fracción significativa de estudiantes que reciben educación de baja calidad (Gráfico 11).

Al comparar a Costa Rica con Panamá se puede observar la importancia de mantener y mejorar la calidad a medida que el acceso a la educación se expande. Panamá ha experimentado una expansión impresionante en el logro educativo en las últimas tres décadas. Sin embar-

17 Esto representa el porcentaje del grupo etario de 21 a 25 años que ha completado la educación secundaria.

18 El análisis está basado en data proveniente de las encuestas de hogares, que reúne información acerca de años de educación. En el presente estudio, tomamos 15 años como el equivalente al primer nivel de educación terciaria.

Gráfico 10: Expansión educativa en América Central, Brasil y Chile, 1995-2010



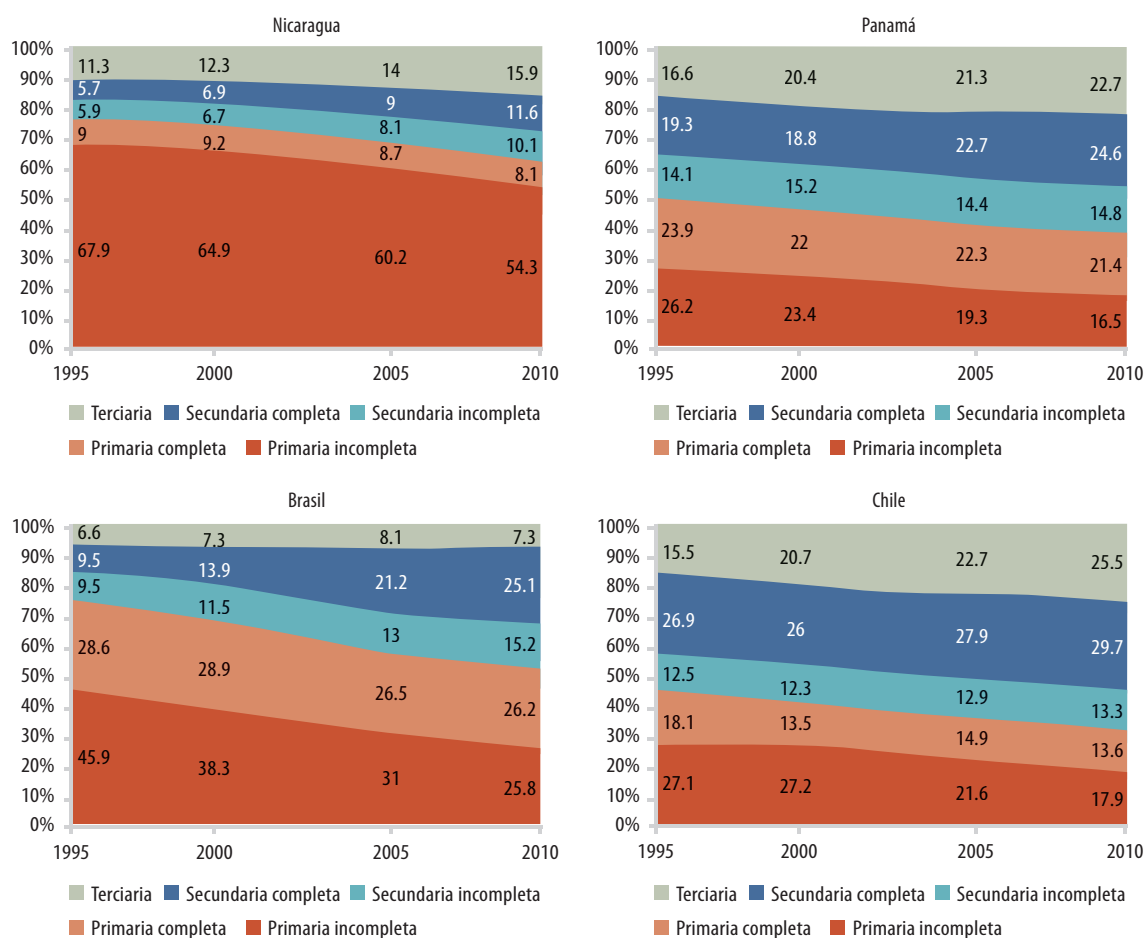
Fuente: Barro y Lee (2010).

go, si bien en la actualidad los panameños se retiran del sistema educativo con un promedio de 11 años de educación (superior a Costa Rica), una medición de la calidad de la educación sugiere una escolaridad efectiva de sólo 8 años en promedio conforme a los estándares de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE].

La calidad de la educación terciaria es difícil de medir, pero evidencia indirecta sugiere que la calidad de la educación en las universidades públicas se ha mantenido en Costa Rica principalmente a través de la restricción en

el acceso y de los generosos fondos públicos, mientras que en otros no se ha mantenido a medida que los sistemas educativos se expandieron. El número de alumnos en las universidades públicas en Costa Rica se ha incrementado a un ritmo relativamente lento en los 1990's y 2000s, mientras que el número de los estudiantes en las universidades privadas –a menudo muy costosas y muchas de las cuales se establecieron en los 1990s y 2000s– ha aumentado dramáticamente. La mejor calidad de los graduados terciarios en Costa Rica puede en parte haber facilitado el cambio en el contenido de habilidades de las ocupaciones. Panamá y Nicaragua (que en los 1990s

Gráfico 10: Expansión educativa en América Central, Brasil y Chile , 1995-2010



Fuente: : Barro y Lee (2010).

y 2000s experimentaron el mayor aumento en la proporción de población con educación terciaria en la región debido a las políticas de libre acceso) han experimentado una dramática expansión en el nivel terciario. Sin embargo, en ambos países, el aumento de graduados terciarios no ha llevado a un cambio en la estructura ocupacional. Otro indicador aproximativo de calidad, el gasto por estudiante, también sugiere que la calidad es baja en todos los países salvo Costa Rica. En Panamá, el gasto por estu-

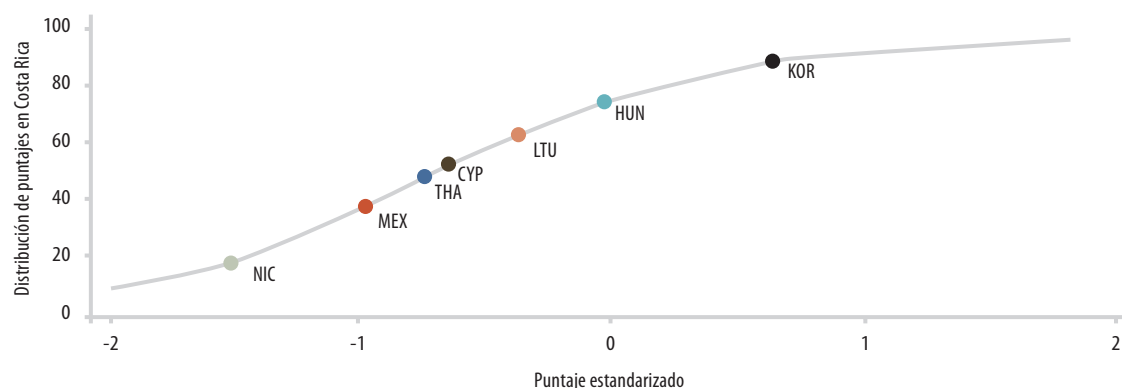
diente asciende a tan sólo alrededor de US \$3.000 y en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, se encuentra entre \$1.000 y 2.000.¹⁹ En Costa Rica, por otro lado, el gasto por estudiante promediaba alrededor de \$5.000 en 2005 y en la actualidad es de \$7.500.²⁰

La desigualdad de acceso a la educación es un gran desafío para los sistemas educativos de América Central y probablemente perpetúe la desigualdad del ingreso.

19 En dólares PPA de 2005. [Paridad del Poder Adquisitivo]

20 El rápido incremento del gasto por estudiante en Costa Rica en los últimos años probablemente indique un aumento en los costos más que en la calidad.

Gráfico 11: Distribución de los logros en Costa Rica en relación con el resto del mundo



Fuente: Cálculos de los autores en base a data de la UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación).

En todos los países, con la excepción de Nicaragua, la escolaridad está fuertemente relacionada con el entorno socioeconómico familiar, y esto no ha mejorado con el pasar del tiempo. Por ejemplo, la evidencia presentada en los estudios de país sugiere que, salvo en Nicaragua, los estudiantes cuyos padres cuentan con menos educación e ingresos tienen más probabilidades de repetir grados en la escuela primaria y secundaria y de abandonar la escuela secundaria, así como también tiene menos probabilidades de alcanzar la educación terciaria. En Costa Rica, las altas tasas de deserción de la escuela secundaria crean un sistema educativo de dos niveles que resulta en una “doble vía” de empleos de bajos salarios y baja tecnología para aquellos que no completan los estudios secundarios y empleos de salarios altos y alta tecnología para quienes terminan la escuela secundaria técnica o la educación terciaria. En varios países, los retornos a la educación están fuertemente influenciados por la condición socioeconómica del hogar, y estas diferencias pueden reflejar la calidad de la educación recibida por el alumno.²¹ Aun en Nicaragua, el país centroamericano donde la educación está distribuida con mayor igualdad, existen grandes brechas en la matriculación entre las áreas urbanas y rurales (como sucede en todos los países de América Central). Asimismo, las dife-

rencias en la escolaridad se agrandan cuando se toman en cuenta mediciones de calidad. Por ejemplo, en los casos en que se registran resultados de pruebas estandarizadas, el análisis econométrico indica que los resultados están fuertemente ligados al entorno socioeconómico. El acceso a la educación terciaria es muy limitado para los estudiantes provenientes de los entornos socioeconómicos más bajos, lo cual en parte refleja brechas en logros cognitivos resultantes de la calidad educativa diferente en los niveles más bajos.

c. Oferta limitada de trabajadores con capacitación tecnológica

Por su nivel de escolaridad relativamente bajo, es comprensible que los países centroamericanos cuenten con una oferta limitada de trabajadores calificados que pueden adoptar y adaptar nuevas tecnologías en el proceso de producción. Costa Rica ha incrementado el número de científicos e ingenieros que trabajan en Investigación y Desarrollo –de 291 por millón de habitantes en 2002 a 741 en 2008; pero considerando la pequeña población de Costa Rica, este crecimiento es muy pequeño en términos absolutos. En general, los países pequeños que se esfuerzan para transformarse en economías del conoci-

21 Como se indica en las notas de país, otra explicación posible para los distintos retornos a los mismos niveles de educación podría ser la importancia de las redes sociales que determinan el acceso a empleos mejor remunerados.

miento deben apuntar a un mayor número de científicos e ingenieros en su población para alcanzar la concentración necesaria –la “masa crítica”– de investigadores, al menos en algunas áreas específicas. Sirve comparar, por ejemplo, los más de 7.000 investigadores por millón en Finlandia y más de 6.000 en Singapur con los ‘sólo’ 4.600 de los Estados Unidos y 2.800 en el Reino Unido. La misma lógica aplica para la proporción del PIB para el gasto en Investigación y Desarrollo, donde las pequeñas economías del conocimiento hacen un “esfuerzo mayor” en comparación con los países más grandes. Costa Rica gasta alrededor del 0,4 por ciento de su PIB en Investigación y Desarrollo, mientras que Finlandia gasta 3,5 por ciento e Israel 4,7 por ciento del PIB.

En otros países centroamericanos, la situación es aun más grave. En El Salvador, casi toda la matrícula en Ciencia Aplicada, Ingeniería y Tecnología se concentra a nivel de pre-grado. A nivel de posgrado (Masters), la matriculación absoluta fue 57 en 2008 y no hubo ningún doctorado. Si bien durante la última década el número de investigadores se ha duplicado, alcanzando los 83 por millón de habitantes y el total del gasto en Investigación y Desarrollo se incrementó a 0,11 por ciento del PIB, estos niveles se encuentran muy por debajo del umbral mínimo para hacer la transición a productos y procesos más sofisticados tecnológicamente.

La falta de habilidades tecnológicas no afecta meramente el extremo superior de la fuerza de trabajo calificada o tan sólo a los sectores industriales. El núcleo del conocimiento y de las competencias demandadas por las economías que adoptan una amplia gama de tecnologías es mucho más grande en toda una serie de ocupaciones, desde las que antes eran consideradas “ocupaciones vocacionales” y requerían pocas capacidades hasta las “ocupaciones profesionales” tradicionales. Naturalmente, las diversas ocupaciones requieren relativamente más o menos de las dos dimensiones importantes de la educación: conocimientos teóricos y habilidades analíticas, por un lado, y habilidades y competencias técnicas, por el otro. Con la importancia cada vez mayor de la tecnología para aumentar la productividad en todos los sectores, las habilidades científicas y tecnológicas son requeridas en una amplia gama de sectores, incluyendo los

sectores de servicios como por ejemplo la construcción, el transporte, la logística, el entretenimiento y la salud.

La escasa fuerza de trabajo tecnológicamente calificada para las ocupaciones “medias” y “vocacionales” es también una limitación importante en los países centroamericanos al momento de subir la escala tecnológica, en particular en los sectores no exportadores. La alta intensidad tecnológica de las exportaciones de Costa Rica contrasta con el nivel tecnológico mucho más bajo de las actividades predominantes en el sector industrial. Pese al alto grado de apertura económica y a la inversión extranjera directa (IED), el porcentaje de productos de tecnología alta y media-alta en el total de manufactura ha crecido poco en El Salvador. Una mejora en la escala y calidad de los sistemas de educación y la capacitación en ciencia y tecnología no crearán automáticamente más y mejores empleos y, como se resaltó anteriormente, se necesitan muchas políticas económicas complementarias. Sin embargo, a menos que la política apunte a mejorar la calidad de la educación en ciencia y tecnología, América Central correrá el riesgo de retrasarse con respecto de regiones comparables, especialmente debido a que estas inversiones tienen un período de gestación prolongado y requieren una estructura institucional que las apoye. Sin embargo, la estructura actual de la economía implica que la demanda del presente mercado laboral en materia de capacidades científicas y tecnológicas es relativamente baja. Ya que la educación y capacitación de un profesional toma inevitablemente muchos años, la estructura de educación en ciencia y tecnología debería reflejar no solo la situación del mercado laboral actual sino que también posibles escenarios futuros. Los gobiernos centroamericanos se enfrentan con el desafío fundamental de balancear de manera óptima los intereses del presente con los de un desarrollo económico nacional al largo plazo, así como también deben evitar inversiones ineficientes en ciencia y tecnología.

d. Falta de protección social adecuada para el mercado de trabajo

Los desafíos que presentan los mercados laborales de América Central –gente trabajando en empleos mal remunerados, no-calificados e informales en su gran

mayoría, pocas oportunidades de trabajo fuera del sector público para las personas educadas y pocas oportunidades de empleo para la juventud en general- requieren acciones de política específicas para facilitar el acceso y la transición de los trabajadores a mejores empleos, brindándoles más capacidades y mejor información acerca del mercado. Estos programas que facilitan la transición al mercado laboral deben ser complementados con programas de asistencia social que ayuden a los individuos a superar la pobreza y los protejan frente a cambios inesperados en el ingreso. La mayoría de los países centroamericanos no cuentan con un enfoque integrado en estos programas. En los casos en que estos programas existen, se encuentran fragmentados entre diversas instituciones y cubren sólo una fracción de la demanda real.

Políticas activas de empleo

En el caso de la **capacitación vocacional**, la mayoría de los países cuenta con grandes instituciones de capacitación financiadas por los empleadores que atienden principalmente a los empleados del sector formal,²² y ofrecen sólo un tipo de programa para el mercado laboral (capacitación o re-capacitación). Aunque estos programas brindan algún tipo de capacitación para los desempleados o autoempleados, este grupo de trabajadores representa una fracción muy pequeña de los participantes.²³ Además, a pesar de tener una estructura orgánica que incluya representantes del sector privado, la currícula de la mayoría de estas instituciones no está directamente relacionada con las necesidades del mercado laboral, y

Cuadro 6: Impacto de algunos programas de capacitación en América Latina y el Caribe			
República Dominicana	Positivo, no significativo	Positivo (+17%), marginalmente significativo, más para los hombres menores de 19 años.	Positivo para los hombres (9% más cuenta con seguro de salud)
Colombia	Positivo y significativo sólo para las mujeres	Positivo (+22% para las mujeres, +10% para los hombres)	Positivo y significativo (5-9% para los hombres, 6-7% para las mujeres)
Panamá	Positivo y significativo sólo para las mujeres, especialmente en la Ciudad de Panamá	Positivo para las mujeres (+38%) y en la Ciudad de Panamá (%)	No significativo
Perú	Positivo y significativo sólo para las mujeres	Positivo (+12 % a 30%)	14% para las mujeres, 5% para los hombres
Argentina	Efectos positivos para los menores de 21 años	No significativo	Positivo para los más jóvenes
México	Sólo la capacitación en el empleo ha tenido efectos positivos.	No significativo	Positivo (desde 2002)
Chile	Positivo para los grupos más jóvenes	No significativo	Positivo para los más jóvenes
Fuente: Ibarrán y Rosas (2008), del estudio de país de Costa Rica.			

22 Los institutos formales de capacitación del gobierno incluyen: el *Instituto Nacional de Aprendizaje* (INA, Costa Rica), el *Instituto Salvadoreño para la Formación Profesional* (INSAFORP, El Salvador), el *Instituto Nacional de Formación Profesional* (INFOP, Honduras), el *Instituto Técnico de Capacitación y Productividad* (INTECAP, Guatemala), el *Instituto Nacional Tecnológico* (INATEC, Nicaragua) y el *Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano* (INADHE, Panamá).

23 Por ejemplo, en Nicaragua, si bien más de un quinto del gasto en asistencia social está dirigido a programas de capacitación, la gran mayoría está dedicado a la capacitación de trabajadores que han completado la educación secundaria, mientras que la juventud fuera de la escuela recibe solamente apoyo marginal (ver el estudio de país de Nicaragua). En Costa Rica en 2007, sólo el 1,4% de los capacitados por el INA eran adolescentes (ver el estudio de país de Costa Rica).

especialmente no lo está con los sectores intensivos en mano de obra calificada.

Algunos países han creado programas específicos para los jóvenes que abandonaron la escuela (también llamados de “segunda oportunidad”), con resultados positivos en algunos casos. El objetivo de estos programas consiste en brindar a la juventud (en particular a los grupos de riesgo) las habilidades básicas para mejorar su empleabilidad. En la mayoría de los casos, los programas incluyen capacitación en un empleo y en el aula combinando habilidades vocacionales y básicas. El Cuadro 6 muestra el impacto de algunos programas que han sido evaluados en América Latina y el Caribe (en su mayoría evaluación a posteriori con métodos cuasi-experimentales, excepto en República Dominicana y Colombia, donde se llevaron a cabo evaluaciones experimentales). Las evaluaciones sugieren que los programas de capacitación para los jóvenes aumentan las oportunidades de empleo, los ingresos y, en menor grado, la probabilidad de conseguir un empleo formal. Es importante destacar, sin embargo, que la mayoría de los empleos creados por estos programas son probablemente en el sector informal y que estos programas no operan en gran escala en América Central. Sin embargo, estos programas deben enfrentar ciertos desafíos: son costosos, la tasa de éxito (medida en términos de ingreso o asignación de empleos) suele ser modesta y los países no han logrado aún ampliarlos lo suficiente para absorber la demanda real.

Los programas de intermediación que incluyen asesoramiento y asistencia para la búsqueda de empleo para ayudar a los trabajadores a obtener información acerca de potenciales oportunidades de empleo en general no existen en la región; en aquellos lugares en los que sí existen, tienen muy pequeña escala. Asimismo, estos programas están designados para atender mayormente las necesidades de los trabajadores calificados (con educación terciaria), pero en general están manejados por el Ministerio de Trabajo, sin contacto con las instituciones terciarias o con el sector privado. Algunos países cuentan con programas de “activación” que buscan mejorar la productividad de los autoempleados o integrar a los trabajadores inactivos al mercado laboral, mediante el microcrédito y la capacitación. Estos programas son en su mayoría rurales y de muy baja cobertura.

Otros programas para el mercado laboral

En América Central, un **mecanismo de protección del ingreso** importante, específicamente para los trabajadores del sector formal que pierden su empleo, es la **indemnización por despido**, que varía entre un promedio de 14,4 semanas (en Costa Rica) y 27 semanas de salario (en Guatemala) para los trabajadores de tiempo completo que son despedidos después de al menos un año de permanencia en el puesto trabajo. Estos promedios son más elevados que los de otros países latinoamericanos (13,9 semanas), y se encuentran significativamente por

Cuadro 7: Protección contra despidos en América Central, 2011			
	¿Requiere notificación y aprobación de terceros si 1-9 trabajadores son despedidos?	Preaviso en el caso de despido (promedio para los trabajadores con permanencia en el puesto de 1,5 a 10 años, en semanas de salario)	Indemnización por despido (promedio para los trabajadores con permanencia en el puesto de 1, 5 a 10 en semanas de salario)
Costa Rica	No	4,3	14,4
El Salvador	No	0,0	22,9
Guatemala	No	0,0	27,0
Honduras	Sí	7,2	23,1
Nicaragua	No	0,0	14,9
Panamá	Sí	0,0	19,0
Fuente: Doing Business 2011			

encima de los promedios de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (5,7 semanas). Las altas indemnizaciones explican en parte la existencia de un sector de empleo formal tan pequeño en América Central. Además, ningún país ha implementado seguros de desempleo o cuentas de ahorro individuales para los desempleados. En ciertos casos (por ejemplo, luego de desastres naturales), se crearon programas asistenciales para brindar apoyo económico temporal a las poblaciones afectadas (y para ayudar con la reconstrucción), pero se trata de intervenciones limitadas cuyo impacto no se conoce realmente.

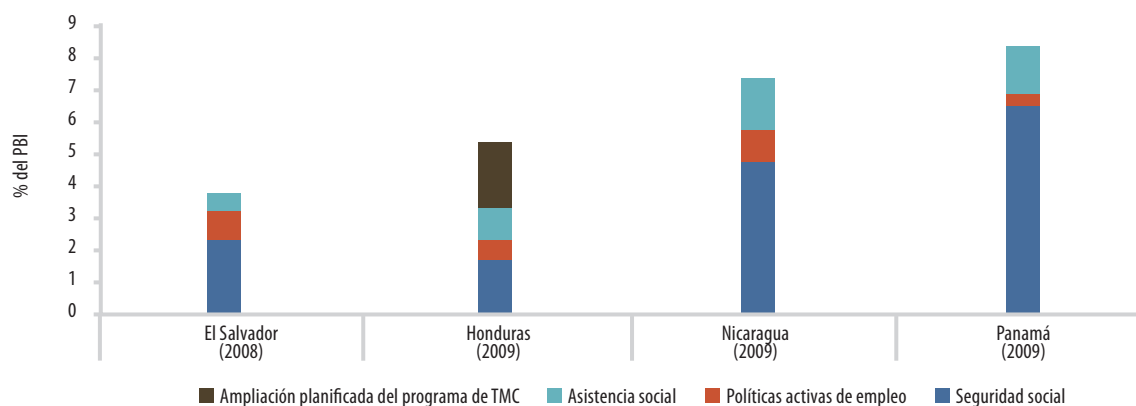
Otra protección importante para los trabajadores es el **salario mínimo**, que una vez más, aplica en la práctica para los trabajadores del sector formal mayormente. Si bien las regulaciones en cuanto al salario mínimo (así como también las medidas legales en materia de seguridad del empleo) pueden jugar un rol importante para estabilizar el empleo y proteger a los trabajadores, también pueden tener impactos negativos sobre el empleo. Por ejemplo, los mercados laborales en Honduras están fuertemente regulados en comparación con otros países de la región, especialmente en lo que respecta a la legislación. El país tiene un salario mínimo legal relativamente alto, cerca de dólares \$214 mensuales en las áreas rurales y dólares \$290 en las áreas urbanas –ambos

muy por encima del salario medio de los trabajadores hondureños. Las reglamentaciones estrictas en materia laboral son probablemente responsables de la creación de un mercado laboral de dos niveles, donde una gran mayoría de los trabajadores (80%) se encuentra en el sector informal, mal remunerado y sin protección (la mayoría gana por debajo del salario mínimo legal), mientras que una minoría calificada y bien remunerada trabaja, protegida, en el sector formal público o privado. En 2009, el salario mínimo prácticamente se duplicó en Honduras, a pesar de la crisis económica y de las tasas de inflación en niveles bajos de un solo dígito. Estudios previos habían mostrado que los aumentos en el salario mínimo real en Honduras tuvieron un efecto negativo en el sector de empleo formal (Gindling y Terrell, 2010). Confirmando lo encontrado por este estudio, el aumento del salario mínimo de 2009 en Honduras fue seguido de una caída del empleo en el sector formal, aumentando las tasas de informalidad y las tasas de desempleo (ver el estudio de país de Honduras).

Asistencia social

Finalmente, la mayoría de los países ha creado programas de asistencia social relativamente grandes para los hogares pobres con adultos mayores y niños, especialmente en las zonas rurales. Existen dos tipos de progra-

Gráfico 12: Gasto en protección social en América Central, último año disponible (% del PIB)



Fuente: Marquez (2010), El Salvador Public Expenditure Review (2010).

Cuadro 8: Gasto Público en América Latina, 2007

	2000 dólares EE UU por persona	Como % del PIB
América Central		
Costa Rica	894	17,44
El Salvador	290	11,07
Guatemala	121	7,24
Nicaragua	103	11,72
Panamá	491	9,44
Argentina	2 173	23,23
Brazil	1 068	25,00
Chile	756	12,38
Colombia	375	12,68
Cuba	1 542	36,92
República Dominicana	288	8,11
México	820	11,63
Paraguay	194	13,23
Perú	219	8,14
Trinidad y Tobago	950	8,88
Uruguay	1 652	21,98

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPALSTAT.

mas. Los adultos mayores están protegidos por programas de pensiones contributivas y no-contributivas, que existen en todos los países de América Central, y que combinados absorben la mayor parte del gasto público social (Gráfico 12). Los programas de transferencias monetarias condicionadas [TMC] que existen virtualmente en todos los países centroamericanos, otorgan pagos a las familias pobres con niños cuyos padres los envían a la escuela y los llevan regularmente a centros de salud.²⁴ Sin embargo, estos programas están limitados en su mayoría a estudiantes de la escuela primaria, aunque algunos países los están extendiendo a los estudiantes secundarios. Estos programas, asimismo, tie-

nen el potencial de ayudar a proteger a los trabajadores que pueden caer en la pobreza como consecuencia de una crisis económica u otros desastres, aunque la capacidad de los programas para enfrentar estas situaciones varía entre los países.²⁵

e. Instrumentos de política débiles – gasto social bajo, renta pública baja y gasto público de baja calidad

La capacidad de los gobiernos centroamericanos para brindar educación pública de calidad, construir redes de protección y elaborar políticas activas de empleo

24 En el caso de Nicaragua, las condiciones no están relacionadas con la asistencia a la escuela o las visitas a los centros de salud sino que con seminarios de educación para padres.

25 Ejemplos de programas de TMC son *Red Solidaria* en El Salvador (desde 2006), *Avancemos* en Costa Rica (desde 2006), *Mi Familia Progres*a en Guatemala (desde 2008), *Red de Oportunidades* en Panamá y *Bono 10.000* en Honduras.

Cuadro 9: Renta pública total, 2009 (% del PIB)

	% del PIB
Costa Rica	17.9
El Salvador	14.5
Guatemala	12.7
Honduras	16.1
Nicaragua	22.7
Panamá	21.8
MERCOSUR	29.8
OCDE	41.5

Fuente: Barreix et al. (2009), Cuadro 15, basado en estadísticas de ECLAC y OCDE.

está limitada por los bajos niveles de gasto público y de rentas públicas. Con la excepción de Costa Rica, el gasto social de los gobiernos es menor en América Central que en los países más grandes de América Latina, tanto en términos de gasto absoluto per cápita como en porcentajes del PIB (Cuadro 8). Por ejemplo, en el país más grande de América Central, Guatemala, el gasto público social fue de dólares \$121 por persona en 2007 (7% del PIB), comparado con dólares \$1.068 por persona en Brasil (25% del PIB), dólares \$2.173 por persona en Argentina (23% del PIB) y dólares \$820 por persona en México (12% del PIB). Aun en Costa Rica, que tiene el gasto social más alto de la región, en dólares \$898 por persona (17% del PIB), el gasto social se encuentra por debajo del de Argentina o Brasil.²⁶

La baja renta pública en relación al PIB limita la capacidad de los gobiernos de América Central para financiar los servicios públicos, de infraestructura y las redes de protección. Como porcentaje del PIB, la renta pública en América Central se encuentra muy por debajo de los promedios de América Latina y de la OCDE (Barreix et al., 2009). En promedio, la renta pública en América Central representa menos del 18% del PIB, comparado con el 28% del PIB en las siete economías más grandes de América Latina, 30% del PIB de los países del MERCOSUR y

más del 41% del PIB en los países de la OCDE (Cuadro 9). La renta pública en América Central es baja a pesar del ratio impuestos PIB, similar al del resto de América Latina. En ambas regiones, el promedio de los impuestos en relación al PIB es de aproximadamente 15% (ibíd). La diferencia entre la renta pública en los países de América Central y la renta pública de las siete economías más grandes de América Latina se debe principalmente a la renta proveniente de los recursos naturales no renovables, que son muy escasos en América Central (ibíd.).

El relativamente bajo nivel de gasto público es sólo uno de los aspectos del problema. Otro aspecto es la calidad del gasto público. Un buen ejemplo es Honduras, donde el gasto en educación se acerca al 7 por ciento del PIB, un ratio que es más alto que el de Costa Rica (6 por ciento), que está cerca de la cima en América Latina en general. Sin embargo, los indicadores de logros en educación muestran que el desempeño de Honduras es muy pobre. La baja calidad de los docentes, el nivel de ausentismo y las huelgas reducen dramáticamente la efectividad del gasto público.

26 En todos los países, el gasto público social incluye la inversión total en educación (incluyendo educación pre-escolar, primaria, secundaria y niveles superiores), salud y nutrición, seguridad social y bienestar social, vivienda, agua potable y saneamiento.

¿QUÉ POLÍTICAS DE EMPLEO TIENEN RELEVANCIA EN AMÉRICA CENTRAL?

Las siguientes recomendaciones de política se limitan al capital humano y a las políticas de protección social, que se encuentran dentro del alcance de análisis de esta nota. Si bien existen algunos aspectos de política que son comunes y relevantes a toda América Central, cada país presentará diferencias en materia de políticas dada la heterogeneidad presente entre los países.

(i) Mejorar el capital humano de la juventud

Los jóvenes ingresantes al mercado laboral serán un segmento importante del mercado laboral en América Central en las próximas décadas. Uno de los focos de las políticas laborales de América Central debería ser mejorar las oportunidades de los jóvenes que ingresan al mercado para que tengan empleos productivos y salarios dignos. Ya que la alta productividad y los empleos bien remunerados serán los impulsores del crecimiento de la economía en el largo plazo, será importante mejorar las competencias de los graduados para que puedan satisfacer las necesidades del futuro mercado laboral. Entre las políticas orientadas a los jóvenes y al crecimiento podemos mencionar:

Apuntar a la culminación de una educación secundaria de calidad: Este es el principal problema que enfrentan los países centroamericanos y se necesita un enfoque integrado que combine medidas para expandir y mejorar la oferta así como también estimular la demanda. Es proba-

ble que ciertas reformas a la educación secundaria que mejoren las capacidades de los egresados para ingresar al mercado laboral, particularmente las de aquellos que no tienen intención de pasar al nivel terciario, ayuden a dar mayor importancia a la escuela secundaria para el mercado laboral, funcionando como un incentivo para finalizar la escuela secundaria.

Del lado de la oferta, hablamos de reformas con el propósito de (a) mejorar la relevancia de la currícula de manera que se adapte a las necesidades e intereses de una población joven diversa, al mismo tiempo que se debe fortalecer la enseñanza de materias centrales como el idioma, la matemática, la ciencia y tecnología (b) fortalecer la calidad de la enseñanza, en particular el conocimiento y las competencias pedagógicas de los docentes, además de reformas en materia de contratación, ascensos y rendición de cuentas de los docentes (c) mejorar el ambiente de aprendizaje con materiales y tecnologías apropiados (d) fortalecer el seguimiento de los alumnos y la evaluación del aprendizaje para brindar apoyo a los estudiantes (e) mejorar la estructura orgánica de las escuelas secundarias.

Del lado de la demanda, sería apropiado ofrecer incentivos financieros para alentar a los adolescentes pobres a permanecer en la escuela. Varios países están introduciendo reformas en esta dirección. Costa Rica ha implementado un programa de TMC para los estudiantes secundarios. Recientemente, Panamá ha implementado

un programa audaz para fomentar el mejor desempeño estudiantil mediante el pago de una transferencia monetaria por buen desempeño. El programa opera entre los Grados 4 y 12 (desde el segundo ciclo de la escuela primaria hasta el ciclo superior de la secundaria). El Salvador ha lanzado el programa “Escuelas de Tiempo Pleno” para la educación secundaria básica, que extiende la jornada escolar, re-estructura el plan de estudios y las prácticas pedagógicas y ofrece actividades extracurriculares. Estos programas deben ser cuidadosamente evaluados para servir de ejemplo para otros países.

Aumentar la eficiencia, calidad y equidad en el acceso a la educación terciaria: La mayoría de los países centroamericanos no consideran prioritaria la expansión de las tasas de matrícula en la educación terciaria. Sin embargo, el número de graduados podría incrementarse mejorando las tasas de culminación y para ello es muy importante mejorar la calidad y relevancia de la educación terciaria de manera tal que puedan responder a las necesidades del mercado laboral. Finalmente, debería ser una prioridad que más estudiantes de hogares pobres puedan participar de la educación terciaria para así quebrar el círculo de la desigualdad. Esto requiere medidas no sólo en la etapa de entrada a la educación terciaria sino que también en las etapas anteriores de la educación.

La experiencia mundial en reformas de los sistemas de educación superior muestra que es crucial modificar la estructura orgánica y el financiamiento. De esta manera se pueden mejorar la calidad y relevancia educativa para que las instituciones terciarias logren adaptarse a las condiciones cambiantes del mercado laboral. Esto representa un gran desafío para los países centroamericanos, donde las universidades tradicionalmente han contado con financiación pública asegurada, se han manejado con completa autonomía en la toma de decisiones y existen pocos mecanismos para introducir cambios de política. Sin embargo, la política y los recursos públicos pueden brindar un liderazgo estratégico para iniciar el cambio y crear el consenso para realizar el tipo de reformas que son necesarias en este sector tan importante.

Desarrollar competencias tecnológicas y científicas en los estudiantes secundarios y terciarios: La experiencia inter-

nacional sugiere que los factores más críticos son los siguientes: (a) estudiantes secundarios graduados con un alto nivel de competencias en: matemática y ciencias, (b) una articulación efectiva de los programas y llegar a una duración estándar para los distintos tipos de programas, (c) escuelas secundarias e instituciones terciarias con fuertes lazos con empleadores y el mercado laboral. Específicamente, en las instituciones terciarias, las reformas deberían focalizarse en: (d) asegurar el desarrollo permanente del cuerpo docente, (f) desarrollar un programa cooperativo y modular que combine el aprendizaje en situaciones laborales junto con el estudio universitario con el fin de apoyar los conceptos teóricos con la experiencia práctica adquirida en situaciones del mundo real, (g) evaluación de los resultados del aprendizaje basados en las competencias adquiridas, (h) un sistema confiable de acreditación y garantía de calidad.

(ii) Rediseñar políticas activas de empleo

La región debería considerar prioritario contar con un conjunto integrado de políticas activas de empleo efectivas y asequibles que combinen los diversos programas individuales ofrecidos por distintas instituciones en los países centroamericanos. Como se menciona anteriormente, los programas actuales están fragmentados y limitados en cuanto a los servicios que brindan. Los países podrán mejorar el desempeño de los diversos programas, dentro de las limitaciones presupuestarias existentes, si ofrecen un sistema integrado de PAEs haciendo uso de las instituciones actuales.

Un sistema integrado de PAEs atendería las necesidades de una gran clientela: la juventud que no completa la escuela secundaria, los trabajadores que cambian de empleo o migran, y aquellas personas que trabajan en el sector informal (en particular porque estos grupos de la población constituirán una gran proporción de la fuerza de trabajo durante muchos años). Este sistema podría brindar una serie de programas que incluya, entre otros, servicios de intermediación, capacitación/re-capacitación, desarrollo de competencias para el microemprendimiento y programas asistenciales. Este último programa, si está bien diseñado, también puede servir como un programa de seguros por desempleo en

tiempos de crisis. La evaluación de los mismos será de suma importancia para diseñar y seleccionar los programas más eficientes.

Más adelante, será importante revisar la gama de servicios brindados por las diversas instituciones que ofrecen PAEs (institutos de capacitación, Ministerios de Trabajo y otras organizaciones públicas) y evaluar cómo estos servicios podrían ser mejor financiados, coordinados, manejados y diseñados para que tengan mayor flexibilidad y relevancia para las necesidades del mercado laboral. Será fundamental estudiar la experiencia internacional y regional al momento de realizar el diseño de los programas y aprender de los éxitos y fracasos de países con contextos similares.

(iii) Promover la colaboración regional

Crear una mayor consistencia y portabilidad educativa, y posiblemente sistemas de capacitación a través de América Central y entre América Central y los Estados Unidos. No cabe duda de que gran parte del problema que la emigración plantea a la acumulación de capital humano en América Central es que la educación recibida en un país no es valorada en otros países. Esto sugiere que una mayor consistencia y portabilidad educativa dentro de América Central y entre América Central y los Estados Unidos podría ayudar tanto a los países emisores como a los receptores de migrantes.²⁷

Sería apropiado lograr una mayor colaboración regional a nivel terciario especialmente en el desarrollo de competencias científicas y tecnológicas. Debido al tamaño de las economías de la región, será difícil para los países individuales construir una masa crítica de habilidades en varias disciplinas. Las alianzas, el reconocimiento mutuo de títulos y certificados de estudio, y la promoción y el intercambio de estudiantes podrían ayudar a construir un campo común de educación superior que pueda producir las capacidades necesarias para empleos de calidad.

27 Un ejemplo de este tipo de coordinación ocurre en los países de la Organización de los Estados del Caribe Oriental. Estos países cuentan con un examen común, administrado por el Consejo de Exámenes del Caribe (CXC), que certifica a los graduados de la escuela primaria y secundaria.

CONCLUSIONES: ¿PUEDEN SER RELEVANTES EN OTRAS PARTES DEL MUNDO LAS LECCIONES APRENDIDAS EN AMÉRICA CENTRAL?

(i) La experiencia de América Central sugiere firmemente que, a menos que la población tenga un capital humano sustancial, las políticas macroeconómicas y las reformas estructurales “correctas” no serán suficientes para crear el número necesario de “buenos” empleos. También son necesarias políticas complementarias que mejoren la cantidad y calidad de capital humano y fortalezcan el sistema de protección social.

(ii) Un compromiso consistente en pos de mejorar la calidad y la cantidad de capital humano puede afectar la trayectoria que una economía puede tomar. Es decir, puede afectar el tipo de productos que puedan producirse y el tipo de empleos que pueden crearse. Por ejemplo, el compromiso firme de Costa Rica de mantener la calidad de la educación terciaria y de la secundaria técnica a largo plazo ha contribuido a un cambio en la estructura de la producción y del empleo hacia productos más sofisticados y que requieren mano de obra calificada e intensiva. En Panamá, donde la educación terciaria se ha expandido más rápidamente que en Costa Rica pero donde no se dió el mismo compromiso de mantener la calidad, la estructura de la producción y del empleo ha cambiado muy poco. Guatemala no ha tenido una política consistente para aumentar la educación básica, y su estructura de producción y empleo se mantiene agrícola y poco calificada. Por otro lado, El Salvador ha mostrado un compromiso firme de brindar educación universal básica, y el producto y el empleo ahora requieren más calificación en comparación con Guatemala.

(iii) Los mecanismos de protección social son importantes aun para los países pobres con grandes sectores informales. No todos se benefician con los cambios económicos; algunos se ven temporalmente en desventaja y otros no tienen la capacidad de obtener las destrezas necesarias para prosperar en una nueva economía basada en el conocimiento. Es importante proteger a aquellos que pierden por razones que escapan a su responsabilidad, especialmente a quienes pierden debido a políticas que son, en conjunto, beneficiosas para la economía.

(iv) Las altas tasas de emigración pueden desincentivar la inversión en educación. En los países en que la probabilidad de emigración es alta, aun los altos retornos internos a la educación pueden no ser suficientes para incentivar a los jóvenes a invertir en su educación –especialmente cuando los salarios de la mano de obra poco calificada en el país de destino (i.e. los Estados Unidos) son altos en relación con los de la mano de obra calificada en el país de origen (i.e. El Salvador, Guatemala, Honduras o Nicaragua). Los bajos retornos a la educación desmotivan aun más a los inmigrantes centroamericanos en los Estados Unidos al momento de invertir en educación. Es posible que los bajos retornos a la educación para los emigrantes centroamericanos en los Estados Unidos se deban a la baja calidad de la educación en América Central o a las incompatibilidades en los sistemas educativos que llevan a que los empleadores en los Estados Unidos no valoren la educación que los inmigrantes han recibido en América Central.

BIBLIOGRAFÍA

Acosta, Pablo (2011), "School Attendance, Child Labour, and Remittances from International Migration in El Salvador," *Journal of Development Studies*, 47(6), 913-936.

Amuedo-Dorantes, Carolina (2008), "Migration, Remittances and Children's Schooling in Haiti," IZA. Documento de debate No. 3657, Agosto.

Antman, Francisca (2012), "The Impact of Migration on Family Left Behind," IZA Documento de debate No. 6374, Febrero.

Barro, Robert y Jong-Wha Lee (2010), "A New Data Set of Educational Attainment in the World, 1950-2010," NBER Documento de trabajo No. 15902, Abril.

Barreix, Alberto, Martin Bes y Jerónimo Roca (2009), "Equidad Fiscal en Centroamérica, Panamá y República Dominicana", Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, Agosto.

David, Frank Levi y Richard Murnane (2003), "The Skill Content of Recent Technological Change: An Empirical Exploration," *Quarterly Journal of Economics*, 118(4), 1279-1334.

Docquier, F. y A. Marfouk (2006), "International Migration by Education Attainment, 1990-2000." En (C. Ozden y M. Schiff), *International Migration, Brain Drain and Remittances*, págs. 151-199, New York: Palgrave Macmillan.

Échevin, Damien (2010a), "International Migration, Earnings and Educational Attainment in El Salvador," Documento preparatorio para el Estudio Regional *Turning Crisis into Opportunity: Human Capital and Social Policies to Promote Good Quality Job Creation in Central America*, Junio.

Échevin, Damien (2010b), "International Migration, Earnings and Educational Attainment Guatemala," Documento de antecedentes para el Estudio Regional *Turning Crisis into Opportunity: Human Capital and Social Policies to Promote Good Quality Job Creation in Central America*, Junio.

Gindling, T.H. y Sara Poggio (2010a), "The Effect of Family Separation and Reunification on the Educational Success of Immigrant Children in the United States," IZA Documento de debate No. 4887, Abril.

Gindling, T. H. y Sara Poggio (2010b), "Promoting the Educational Success of Latin American Immigrant Children Separated from Parents During Migration." En (G. Epstein y I. Gang), *Frontiers of Economics and Globalization: Migration and Culture*, págs. 517-541, New York, Emerald Publishers.

BIBLIOGRAFÍA

Gindling, T. H. y Katherine Terrell (2010) "Minimum Wages, Globalization and Poverty in Honduras," *Desarrollo Mundial*, 38(6), páginas 908-918.

Hausman, R. y D. Rodrik (2005), "Self-Discovery in a Development Strategy for El Salvador," *Economía*. Fall, 2005, páginas. 43-101.

Instituto Centroamericano de Administración de Empresas--INCAE (2010), "An Analysis of External Trade and Foreign Direct Investment (FDI) in Central American Countries and Their Implications for Skill Development," Documento de antecedentes para el Estudio Regional *Turning Crisis into Opportunity: Human Capital and Social Policies to Promote Good Quality Job Creation in Central America*, Julio.

Lahaie, Claudia, Jeffrey A. Hayes, Tinka Markham Piper y Jody Heymann (2009), "Work and Family Divided Across Borders: The Impact of Parental Migration on Mexican Children in Transnational Families," *Comunidad, Trabajo y Familia*, 12(3): 299-312.

Luque, Javier y Martin Moreno (2011), "Assessing the Evolution of the Skill Structure in Labor Markets in LAC."

McKenzie, David (2005), "Beyond Remittances: The Effects of Migration on Mexican Households." In (C. Özden and M. Schiff, eds), *International Migration, Remittances and the Brain Drain*, pp. 123-148, Washington, DC, Banco Mundial.

McKenzie, David y Hillel Rapoport (2006), "Can Migration Reduce Educational Attainment?" World Bank Policy Research Documento de trabajo No. 3952, Junio.

Marquez, Jose Silverio (2010), "The Adequacy of Social Protection Systems in Times of Crisis in Central America: The Cases of Honduras, Nicaragua and Panamá," Documento de antecedentes para el Estudio Regional *Turning Crisis into Opportunity: Human Capital and Social Policies to Promote Good Quality Job Creation in Central America*, Junio.

Miranda, A. (2007), "Migrant Networks, Migrant Selection, and High School Graduation in Mexico," IZA Documento de debate No. 3204, Diciembre.

Sawyer, Adam, David Keyes y Christina Velasquez (2008), "Going to School, Going to the U.S.A : The Impact of Migration on the Education of Oaxacan Students," documento presentado ante el Working Group on Childhood Migration, Drexel University, 18 de Junio, Philadelphia.

Orozco, M. (2009), *Migration and Remittances in Times of Recession: Effects on Latin American Economies*, Inter-American Dialogue Report, 8 de Mayo.

World Bank (2011), *Crime and Violence in Central America: A Development Challenge*, Sustainable Development Department and Poverty Reduction and Economic Management Unit, Latin America and the Caribbean Region, Washington, DC, Banco Mundial.



BANCO MUNDIAL

The World Bank
1818 H Street, NW,
Washington, DC 20433, USA.
www.worldbank.org

