



# USAID

DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS  
UNIDOS DE AMERICA

**funde**  
Fundación Nacional  
para el Desarrollo



# DIÁLOGO SOBRE EMPLEO Y PRODUCTIVIDAD

Esta publicación fue producida por la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE) para revisión de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Fue coordinada por Gersón Elí Martínez, de FUNDE.

# CRÉDITOS

331.255

F981p Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE)

sv Diálogo sobre empleo y productividad / Fundación Nacional para el  
Desarrollo (FUNDE). -- 1a. ed. -- San Salvador. El Salv. : FUNDE.

2009

25 p. ; 28 cm.

**ISBN 978-99923-916-5-5**

I. Empleo-El Salvador. 2. Productividad-El Salvador. 3. Política pública-Empleo. 4. Productividad. I. Título.

BINA/jmn

## **FUNDACION NACIONAL PARA EL DESARROLLO FUNDE**

Una publicación del Área Macroeconomía y Desarrollo.

Primera Edición, 300 ejemplares

**Julio de 2009**

**ISBN 978-99923-916-5-5**

Coordinación y Edición:

Gerson Eli Martínez

Mónica Cerritos

Equipo Facilitador de la Iniciativa:

Juan Héctor Vidal

José Ricardo Perdomo

Xavier Hernández

Diseño, diagramación e impresión:

Comunicación y Mercadeo, S.A. de C.V.

cymrosal@yahoo.com

San Salvador, El Salvador, Centroamérica

La Autorización para la reproducción total o parcial de esta publicación debe solicitarse siempre y cuando se cite a FUNDE.

# DIÁLOGO SOBRE EMPLEO Y PRODUCTIVIDAD

Este estudio ha sido posible gracias al apoyo del pueblo de los Estados Unidos de América a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Los puntos de vista/opiniones de este estudio son responsabilidad de la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE) y no reflejan necesariamente los de USAID o los del Gobierno de los Estados Unidos.



# ÍNDICE

|  |    |
|--|----|
| Presentación .....   | 5  |
| Introducción.....  | 6  |
| Experiencias de diálogo social por el empleo y la productividad.....                 | 7  |
| A nivel internacional.....   | 7  |
| A nivel nacional: El Salvador.....   | 11 |
| Informe de resultados de la iniciativa: “Diálogo sobre Empleo y Productividad” ..... | 15 |
| Antecedentes.....  | 15 |
| Agenda del Diálogo sobre Empleo y Productividad.....                                 | 17 |
| Políticas Públicas.....  | 19 |
| Políticas Públicas sobre el Empleo.....  | 19 |
| Políticas Públicas sobre el Diálogo Social.....                                      | 22 |
| Políticas Públicas de Apoyo al Empleo.....   | 23 |
| Políticas Públicas para la Productividad .....                                       | 23 |
| Lecciones Aprendidas.....  | 24 |
| Siguientes Pasos.....  | 25 |
| Anexos.....  | 26 |
| Agenda elaborada por el sector sindical.....   | 26 |
| Agenda elaborada por el sector empresarial.....                                      | 26 |



## Presentación

El Salvador está viviendo una transición política, en medio de una crisis económica y financiera mundial.

Hoy en día, una gran preocupación en el país, así como en todo el mundo, es preservar el empleo bajo las limitaciones que presenta la aplicación de políticas anti cíclicas convencionales.

Es en este marco que la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), con el patrocinio de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés), inició un proyecto orientado a fomentar el diálogo al interior del sector productivo nacional, donde el empleo y la productividad se rigen como sus principales pilares.

Estamos convencidos que muy pocas veces ha tenido tanta importancia la creación de estos espacios de diálogo, para generar ideas sobre cómo el sector productivo (trabajadores y empresarios) puede contribuir a enfrentar la crisis.

El documento que presentamos, es parte de un proceso para enfrentar los desafíos que tenemos como país. No somos ajenos a lo difícil que resulta conciliar los intereses sectoriales. Sin embargo, el esfuerzo en esta dirección ha sido notable, a través de la participación de los actores que fueron convocados para ser parte de este primer ejercicio de diálogo.

En el presente documento, se exponen los principales resultados de dicho ejercicio, como punto de partida de lo que debería ser una agenda básica para un Diálogo Económico y Social.

Hay puntos sensitivos que por primera vez se pusieron en la mesa de discusión del sector productivo; consecuentemente, lo recogido en el documento que sigue, no significa la adhesión unánime de todos los participantes. Por tanto, la temática planteada, sólo responde a un ejercicio

normal de diálogo, donde las formulaciones no significan necesariamente puntos de consenso.

Por otra parte, hay que decir que esta primera experiencia de El Salvador está siendo observada a nivel regional y ha sido motivo de interés para la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Sin embargo, es preciso señalar que el sector público no ha participado todavía en este tipo de aproximaciones; se trata de una dinámica inicial al interior del sector productivo.

En todo caso, el objetivo ha sido impulsar formas de convivencia armoniosa, en un momento en que El Salvador reclama de todos los actores políticos, económicos y sociales, un compromiso genuino alrededor de los grandes intereses nacionales.

FUNDE agradece a los representantes de las organizaciones sindicales que participaron en esta iniciativa: ASINTIA, CATS, CNTS, CNUSS, CLAT, CGT, CGS, CTD, CTS, CUTS, FAPTRAS, FEASIES, FENASTRAS, FETRASS, FESINCONSTRANS, FESTRAES, FLATICOM, INJIBOA, SIES, SNTS, STITHS, STECEL, SITPAS. Así también, agradece a los representantes de las gremiales empresariales: ASI, CAMAGRO, CASALCO, y Cámara de Comercio e Industria de El Salvador.

Asimismo, expresamos nuestros agradecimientos a Gerson Eli Martínez, Juan Héctor Vidal, José Ricardo Perdomo y Mónica Cerritos, parte del equipo coordinador de la iniciativa, y a Xavier Hernández, quien fungió como facilitador de las reuniones de diálogo.

## Introducción

Desde los primeros meses del 2009 la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE) con el apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés), impulsó un proceso de diálogo entre los principales actores del sector productivo salvadoreño en torno al tema del empleo y la productividad, buscando la participación activa de organizaciones laborales, así como de organizaciones empresariales que representasen a la mayoría de los empleadores del país.

Esta iniciativa buscó generar las condiciones para que entre los principales actores del sector productivo se produjeran entendimientos básicos alrededor del tema empleo y productividad.

El desarrollo de este proceso se enmarcó en una larga e intensa campaña electoral, que sin embargo culminó en una elección pacífica y ejemplar de las nuevas autoridades locales y nacionales.

En esta coyuntura política, se presentó con toda su crudeza la crisis económica mundial, la cual se ha hecho sentir en El Salvador mediante la caída de la actividad económica (estimándose a la fecha un decrecimiento de la economía equivalente al 2.0% ), reducción de los ingresos tributarios a la hacienda pública (a raíz de lo cual se ha estimado que el ejercicio fiscal del presente año cierre con un déficit de aproximadamente 5.9% del PIB), la reducción del flujo de remesas (reportando un decrecimiento de 13.6% de abril 2008 a abril 2009) y un menor dinamismo de las exportaciones. Todo ello ha redundado en la pérdida de empleos y deterioro de las condiciones laborales en algunos sectores.

En este contexto, diversos sectores de la vida nacional han puesto sobre la mesa la urgente necesidad de fortalecer las instancias de diálogo social, así como de la construcción de una agenda por el empleo y la productividad de cara a enfrentar la crisis económica.

El presente informe elaborado por FUNDE, recopila y sintetiza los resultados de las dos reuniones preparatorias (una entre representantes del sector empresarial y otra entre representantes de organizaciones de trabajadores), y de las seis reuniones conjuntas de diálogo entre trabajadores y empresarios en el marco de la iniciativa “Diálogo sobre Empleo y Productividad”. Así, lo recogido en el presente informe es un punto de partida para la construcción de una futura agenda de diálogo.

El documento se divide en dos partes. En la primera se presenta una síntesis de experiencias de diálogo social a nivel internacional, haciendo especial énfasis en aquellas relacionadas al empleo y la productividad. Asimismo, se recogen experiencias e iniciativas recientes sobre diálogo social en El Salvador, como un marco de referencia.

En la segunda parte, se exponen los principales resultados de la iniciativa “Diálogo sobre Empleo y Productividad”, parte del proyecto “Actividades de Diálogo Económico” en su componente de Competitividad y Comercio.

## Parte I

### Experiencias de diálogo social por el empleo y la productividad.

La necesidad de avanzar en el cumplimiento y aplicación efectiva de los derechos fundamentales en el trabajo, la mejora de las condiciones de empleo y la generación de nuevas fuentes de trabajo, y más recientemente, la situación del empleo a nivel mundial en medio de un contexto económico difícil, son factores que sin lugar a duda demandan un cambio en las relaciones entre trabajadores y empleadores. Es aquí, donde se crean oportunidades para promover el diálogo social entre ambas partes, como una instancia de negociación para alcanzar acuerdos básicos sobre cuestiones de interés común.

La importancia del diálogo social ha sido reconocida tanto a nivel nacional como internacional, para lo cual se exponen, de forma breve, algunas experiencias –bipartitas o tripartitas– e iniciativas sobre dichos procesos.

#### A nivel internacional

Como bien lo reconoce la Oficina Subregional para el Cono Sur de América Latina de la OIT, el diálogo social posee peculiaridades distintas y cambiantes derivadas de la historia, tradiciones y necesidades de cada país. De modo que ésta no es una práctica reciente para cualquier país, lo que hace que a nivel internacional, las experiencias de diálogo social sean numerosas y variadas.

Hoy en día existe una creciente aceptación y reconocimiento, a nivel internacional, de los procesos de diálogo social como instancias para procurar acuerdos y consensos básicos en temas de interés general. En un intento por sintetizar las experiencias internacionales, retomaremos los elementos más destacados de aquellas que por sus resultados han influido sobre otros países y/o ámbitos.

Existen diversas experiencias de diálogo social a nivel internacional, que si bien no se han adoptado recientemente y en el marco de la coyuntura actual, son de gran importancia por los resultados alcanzados y porque constituyen parte de los antecedentes a las nuevas iniciativas que se están gestando. Dentro de éstas tenemos la “Experiencia española en el pacto económico-fiscal: Pactos de la Moncloa” (1977); “Experiencia irlandesa sobre diálogo y concertación social” (1988); “Declaración de diálogo social y tripartismo” (junio, 2002); y las Experiencias Latinoamericanas: Brasil, Chile, Perú, México y República Dominicana.

#### a. España: “Experiencia española en el pacto económico-fiscal: Pactos de la Moncloa” (1977).

Los acuerdos surgidos de dicha experiencia se dieron en respuesta a la situación política y económica (transición política y crisis económica) que atravesaba el país en ese momento. Son convenios adoptados por todos los partidos políticos con representación parlamentaria durante el periodo de transición, es decir, surge la necesidad de crear una “política de concertación” entre las fuerzas políticas.

Los Pactos fueron aprobados por el Parlamento el día 27 de octubre de 1977, incluían medidas de carácter urgente (contra la inflación, el desempleo y el desequilibrio exterior) y reformas necesarias a mediano plazo para repartir los costos de la crisis. Como parte de éstas se crean una serie de medidas monetarias, financieras y de empleo.

En lo que a políticas de empleo se refiere, se presentaron una serie de normas que permitan la contratación temporal, prioritariamente para jóvenes que no han accedido nunca a un puesto de trabajo. Además, el gobierno buscaba generar conciencia sobre la necesidad de moderar los salarios para contrarrestar la inflación, lo que implica que los trabajadores no mejoren su nivel de vida en el corto plazo; y, en el mediano-largo

plazo, se planteó una reforma para flexibilizar el mercado laboral.

Al hacer una valoración de los efectos de los Pactos de la Moncloa tenemos que, en términos generales, éstos fueron positivos, ya que se logró controlar la inflación, aumentar las reservas de divisas y mejorar los ingresos de las empresas (lo cual contribuyó a la reducción del desempleo).

En España, no solo son interesantes las experiencias de diálogo social “informales” sino que también adquieren relevancia las instancias institucionalizadas existentes, como el Consejo Económico y Social.

- **Consejo Económico y Social de España, CES (1991)**

Creado por la Ley 21/1991, el 17 de junio de ese año. Es un organismo de representación de intereses al que se le recomiendan tareas de carácter consultivo en materia económica y social, incluida la laboral. Además, es una institución permanente de diálogo social entre los representantes de los intereses económicos y sociales.

Asimismo, son sus características las que ayudan a diferenciarlo de otras instancias institucionalizadas de diálogo. Particularmente, se trata de un órgano de participación, con naturaleza consultiva y con carácter independiente en la formación y emisión de sus criterios, es decir, que el Consejo no es un órgano de negociación, planificación o reemplazo de organismos consultivos.

- **b. Irlanda: “Experiencia irlandesa sobre diálogo y concertación social” (1988).**

Esta experiencia es una más de las que se derivan de una situación de crisis; surge en respuesta a la larga recesión de la economía de dicho país. A pesar de la difícil situación que experimentaba el país y gracias a su sorprendente recuperación,

Irlanda se ha constituido en un ejemplo de progreso, bienestar y prosperidad para otros países. Algunos economistas asocian su éxito a los procesos de diálogo y concertación social.

Fueron 5 los grandes acuerdos nacionales suscritos por la sociedad irlandesa: Programa de Recuperación Nacional (1988-1990); Programa para el Progreso Económico y Social (1991-1993); Programa para la Competitividad y el Trabajo (1994-1996); Pacto 2000 por la Inclusión, el Empleo y la Equidad (1997-1999); y Programa para la Prosperidad y la Equidad (1999-2002). Estos muestran el desarrollo experimentado por el país en los últimos años y destacan el papel que han desempeñado los interlocutores sociales, representados por Centrales Obreras, Gobierno y Empresa Privada.

- **c. “Declaración de diálogo social y tripartismo” (Junio, 2002).**

Declaración adoptada en la 90ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, en junio de 2002, donde se expresa el trabajo decente como factor clave para avanzar en aspectos como la cohesión social. Además, el concepto engloba el respeto a las normas internacionales del trabajo, creación de más oportunidades de trabajo productivo y remuneraciones justas, protección social, diálogo social y tripartismo sin exclusiones.

En dicha Declaración se afirma que “las organizaciones de empleadores y de trabajadores son actores determinantes en la construcción de un entramado institucional que contribuya a un mayor fortalecimiento y solidez de los Estados, por lo que el diálogo social requiere y ayuda al fortalecimiento de los actores, es decir, la existencia de organizaciones de empleadores y trabajadores sólidas, independientes, representativas, con una importante base asociativa, y con capacidad técnica de contribuir al diálogo con propuestas y alternativas” (OIT, 2007).

Asimismo, se reconocen los avances en los procesos de diálogo (tanto institucionales como informales) que diferentes países de América Latina han realizado, y como éstos han llevado al entendimiento y concertación de políticas públicas entre los distintos actores – organizaciones de trabajadores, empleadores y gobierno–. Por lo anterior, en la Declaración, se hace un llamado a promover el diálogo social en los países donde aún no se han dado espacios a estas instancias.

#### **d. Experiencias en América Latina.**

##### **Brasil**

La experiencia sobre el diálogo social y la democratización de relaciones laborales más destacada en Brasil, es sin duda alguna, la creación del Consejo de Desarrollo Económico y Social (CDES). En cuanto a su naturaleza, podemos decir que fue creado por la Ley No. 10.683, el 23 de mayo de 2003. Además, es producto de una iniciativa del actual presidente brasileño, Luiz Inácio Lula da Silva. El Consejo se define como un órgano mayoritariamente de la sociedad civil y de carácter consultivo de la Presidencia de la República, es decir, funciona como una entidad asesora del gobierno brasileño y no está facultado para emitir leyes o medidas definitivas, solo recomendaciones.

Vale la pena mencionar, cuáles son los objetivos sobre los cuales se sustenta dicha iniciativa y qué se pretende lograr con el cumplimiento de los mismos. En primer lugar, se busca contribuir a la creación de un diálogo social que viabilice un proyecto de desarrollo de largo plazo, con valores e intereses predominantes y orientadores de las acciones del gobierno y asumidos por la sociedad civil. En segundo lugar, establecer un diálogo entre las diversas representaciones de la sociedad civil, con el fin de discutir las políticas públicas a proponer como medidas necesarias para alcanzar el crecimiento del país.

##### **Chile**

El Foro de Desarrollo Productivo (1994), el Consejo de Diálogo Social (2000), y las Mesas de Diálogo (a partir de 2006) son algunas de las experiencias que dejan constancia que los procesos de diálogo social han sido posibles en este país.

Estas instancias son las que le han permitido al país avanzar en sus relaciones laborales, pasando de etapas convulsivas a unas de mayor paz social, lo cual ha sido importante en el logro de objetivos como fortalecimiento de la democracia, aumentos en el nivel de empleo y mayor cohesión social.

##### **Perú**

Por mandato presidencial, en el período 1980-1985, se impulsó el diálogo y la concertación social mediante el establecimiento de la Comisión Nacional Tripartita (febrero de 1981) y el Consejo Nacional de Trabajo y Concertación Social (febrero de 1982). No obstante, tales espacios no reflejaron resultados exitosos debido a que no se lograron acuerdos en materia de empleo, como son las políticas salariales y de relaciones de trabajo, lo que provocó descontento por el lado de los trabajadores.

Después de un periodo de intentos fallidos por instaurar procesos de diálogo se crea, en el año 2001, el Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo, el cual construye institucional y eficazmente el diálogo social para la consolidación democrática y cohesión social. Se incluyen el establecimiento de políticas en materia de trabajo que promuevan el mejoramiento del empleo y la productividad, de las condiciones de trabajo y calidad de vida de los trabajadores en función del desarrollo del país.

##### **México**

México ha tenido que alcanzar acuerdos nacionales para hacer frente a los retos económicos, políticos y sociales que se le han presentado. En los últimos años, el país cuenta

con procesos de diálogo institucionalizados donde la productividad, la inclusión y la cultura laboral adquieren especial importancia, tal es el caso del Consejo para el Diálogo con los Sectores Productivos (creado por acuerdo presidencial en febrero de 2001).

Sin embargo, acuerdos previos como el Pacto de Solidaridad Nacional (1982) hasta el Acuerdo Nacional para Superar la Emergencia Económica (1995), no resultaron ser satisfactorios para los trabajadores ni para los empleadores, ya que no contaban con propuestas concretas para modificar los marcos legales de las relaciones laborales (los acuerdos no se consideran resultado de genuinos procesos de diálogo).

### **República Dominicana**

En 1985, se crearon las bases para iniciar un proceso de diálogo informal en medio de la violenta crisis social que atravesaba el país. En un primer momento surge el Acuerdo Tripartito (1988) seguido por un Acuerdo Bipartito (1989) con participación de empresarios y trabajadores. Para 1990 se adopta el Pacto de Solidaridad Económica y, en 1992, mediante consenso tripartito se realiza la reforma al Código de Trabajo. El diálogo social en este país logró superar una crítica situación política, lo que ha permitido avanzar en la cohesión social.

### **Iniciativas de diálogo sobre empleo**

En adición a las experiencias internacionales señaladas anteriormente, es preciso mencionar que recientemente y en el marco del difícil contexto económico mundial, se han gestado iniciativas de diálogo sobre empleo para llegar a acuerdos entre el sector productivo (empresarios y trabajadores) y el gobierno. Esto surge como parte de medidas para ayudar a disminuir los efectos de la crisis económica mundial sobre las diversas ramas de las economías.

Casos concretos de lo anterior son: “Adopción de un plan coordinado entre gobierno, empresas y sindicatos en Corea del Sur, como medio para

reducir los efectos de la crisis en el nivel de empleo del país” (Enero, 2009); “Acuerdo tripartito sobre salario mínimo en la industria textil nicaragüense” (Marzo, 2009); “Acuerdo Nacional para el Empleo, la Capacitación y la Protección Laboral en Chile” (Mayo, 2009).

#### **a. Corea del Sur: “Adopción de un plan coordinado entre gobierno, empresas y sindicatos, como medio para reducir los efectos de la crisis en el nivel de empleo del país” (Enero, 2009).**

Representantes del sector industrial (empleadores), grupos de la sociedad civil (trabajadores) y ministerios gubernamentales (gobierno) adoptaron un “pacto por la unión social”. El plan se fundamenta en lo que muchos califican como la “visión tradicionalista del gobierno sobre el trabajo”, la cual está relacionada con la aversión a los despidos masivos, que implica llegar a acuerdos entre empleadores y trabajadores sobre reducción de la jornada laboral, recortes de sueldos o vacaciones no remuneradas (medidas que ya están siendo adoptadas por otros países, como Estados Unidos y Nicaragua).

Sin embargo, medidas como las descritas anteriormente no son del todo alentadoras, ya que para algunos resulta importante analizar si éstas son una forma viable de combatir los efectos de la crisis económica sobre el nivel de empleo, o sí, simplemente son una postergación en la pérdida de los mismos.

#### **b. Nicaragua: “Acuerdo tripartito sobre salario mínimo en la industria textil nicaragüense” (Marzo, 2009).**

Acuerdo firmado por los representantes de los diferentes sindicatos de las zonas francas, empresarios del sector maquila y el Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional, como parte de un acuerdo de emergencia económica para regular el salario mínimo en la industria textil. Este

surge de diversas propuestas y contra propuestas por parte de los tres sectores, donde el gobierno actúa como garante del mismo. Sin embargo, es responsabilidad de todos los firmantes respetar y velar por su cumplimiento, como forma de alcanzar los beneficios estipulados –darle estabilidad a la inversión extranjera y a los trabajadores de la maquila–.

Otro punto de interés dentro de este acuerdo es la creación de una Comisión Tripartita Laboral de Zonas Francas, que sirva de foro de discusión y diálogo social para dar solución a la problemática laboral entre el sector trabajador y empresarial. Además, permitirá a las partes definir medidas para enfrentar los efectos de la crisis sobre el nivel de empleos e inversión en el país. Algunas de las medidas están referidas a aspectos como la continuidad o discontinuidad de la jornada laboral y la creación de espacios donde los trabajadores de más bajos ingresos obtengan productos básicos a bajos precios.

### **c. Chile: “Acuerdo Nacional para el Empleo, la Capacitación y la Protección Laboral” (Mayo, 2009)**

Acuerdo firmado oficialmente por la presidenta chilena, Michelle Bachelet, el día 6 de mayo del corriente, se aplicará durante un año mediante seis instrumentos orientados al fortalecimiento del empleo y a la conservación de la relación laboral. Dichas medidas son: incentivo extraordinario (descuento de impuestos) para que las empresas retengan y capaciten a los trabajadores; permiso para la capacitación laboral; precontrato de capacitación; seguro de cesantía para trabajadores temporales; becas para jefas de hogar (programa de apoyo al emprendimiento); y, reconocimiento de aprendizajes previos.

De acuerdo con la Ministra de Trabajo de Chile, Claudia Serrano, es preciso señalar que el acuerdo no se trata de un proceso de flexibilización laboral. Sino que, es un acuerdo orientado a la búsqueda de soluciones que se adapten a una realidad concreta que suma

recursos del Estado, del empresario y del trabajador para un período de crisis. A su vez, este es un acuerdo acotado en el tiempo que si bien tiene un componente anti-crisis de empleo también se constituye en un desafío de país.

### **A nivel nacional: El Salvador**

A partir de la firma de los Acuerdos de Paz (1992) y como parte de su implementación, se comenzaron a gestar espacios para llevar a cabo procesos e iniciativas de diálogo social en el país. Un primer acercamiento al respecto – específicamente en materia de empleo– fue el Foro para la Concertación Económica y Social (1992), de donde surge el Consejo Superior del Trabajo (CST, 1994); posterior a éste, se generan otros espacios como el Foro de Solidaridad por el Empleo (2003); Acuerdo Tripartito de Adopción del Programa Nacional de Trabajo Decente en El Salvador (2007); Plataforma Sindical: “Empleo digno, salarios justos, amplia cobertura de las seguridad social y fomento del diálogo social” (2008); y Comisión Multidisciplinaria - Propuesta Número 61 de Diálogo Social (2008).

En general, dichos procesos han surgido por mandato presidencial, o bien, por iniciativa de organizaciones internacionales que velan por los derechos de los trabajadores (Organización Internacional del Trabajo, OIT) y de organizaciones sindicales.

Los intentos de diálogo mencionados anteriormente forman parte de los antecedentes de cara a cualquier nuevo proceso de diálogo que se pretenda llevar a cabo en el país. Es por ello que, vale la pena identificar aspectos que nos muestren las debilidades y fortalezas de los mismos.

Los procesos de diálogo social en el país se justifican porque se reconoce la necesidad de crear espacios de negociación como medios para llegar a entendimientos entre las partes, y por tanto, existen responsabilidades compartidas –

entre gobierno, empresarios y trabajadores–, de intervenir de manera propositiva en el fomento de políticas públicas ligadas a aspectos económicos y sociales (mejorar el empleo y la productividad en el país).

Con algunos de los procesos impulsados, se alcanzaron acuerdos alrededor del salario mínimo y de elementos para mantener el ingreso familiar. A pesar de estos resultados, los esfuerzos no lograron cumplir sus objetivos en su totalidad.

Inicialmente, el interés y apoyo a este tipo de procesos, por parte de la empresa privada y trabajadores, era notorio. Sin embargo, debido a la falta de concretización de los acuerdos hacia los cuales se aspiraban, existe poca confianza alrededor de los mismos. Se generaron muchas expectativas en torno a los procesos, lo cual al final se tradujo en descontento por parte de sus actores. Por un lado, la empresa privada se sintió utilizada políticamente y los trabajadores, en muchas ocasiones, vieron violentados sus derechos en este tipo de iniciativas.

A nivel nacional, la propuesta más reciente generada a raíz del cambio de gobierno en El Salvador es la instauración de un Consejo Económico y Social. Por palabras del presidente de la República, Mauricio Funes, se concibe como una “instancia institucional permanente, en la que los principales sectores económicos y sociales del país, dialogarán y buscarán acuerdos sobre los principales temas socioeconómicos”. Ante tal pronunciamiento, tanto empresarios como trabajadores han manifestado su deseo de sumarse a este esfuerzo, siempre y cuando sea en beneficio de la sociedad salvadoreña.

Como conclusión, si bien se reconoce la importancia de crear una instancia de diálogo entre el sector productivo salvadoreño. También, debemos ser consientes que existe cierto grado de frustración entre trabajadores y empleadores que han participado de manera activa en muchos de los intentos de diálogo que se han dado en el país, ya que en general, éstos no han logrado trascender a la práctica. Es por ello, que si se

quieren lograr futuros acuerdos en el sector, no queda más que realizar esfuerzos para que los procesos de diálogo en el país sean permanentes y de carácter institucional.

#### **a. Foro para la Concertación Económica y Social (1992).**

Mecanismo de concertación tripartito entre gobierno, empresa privada y trabajadores, el cual forma parte de los compromisos contraídos con la firma de los Acuerdos de Paz. Se instaló formalmente el 9 de septiembre de 1992, y tenía como objetivo lograr un conjunto de acuerdos tendientes al desarrollo económico y social del país, en beneficio de todos sus habitantes.

A pesar que el Foro “logró definir una agenda y metodología de trabajo de amplio alcance, el esquema de concertación se agotó con rapidez y sin producir ningún tipo de resultados, debido a las diferencias profundas existentes entre los sectores” (Azpuru, D. et al., 2007)

“Es conocida la efímera trayectoria del Foro y sus pocos logros, aunque no por ello, escasos de significado. Las reformas al Código de Trabajo, las recomendaciones para que la Asamblea Legislativa ratificara 14 convenios de la OIT y la decisión de convertir esa entidad en una instancia permanente a través del Consejo Superior del Trabajo, con los mismos actores, no son logros despreciables” (Vidal, 2008).

De acuerdo a lo expresado por el mismo autor, “el Foro demostró ser una instancia de diálogo permanente, no sólo era una necesidad incuestionable, sino un vehículo apropiado para impulsar iniciativas y acuerdos de alto contenido social y económico, como se requieren aún hoy en día en el país”.

Actualmente, y después de más de 15 años que se le dio fin a esta iniciativa, el partido de izquierda del país (FMLN) ha planteado una nueva propuesta para impulsar el Foro para la Concertación Económica y Social, el cual deberá

“responder a las necesidades de la población” (diario CoLatino, 2008)

• **Consejo Superior del Trabajo, CST (1994)**

“Organismo autónomo, al cual se le atribuye la función de Órgano Consultivo del Órgano Ejecutivo” (Decreto Legislativo No. 859. Tomado de Consejo Superior del Trabajo). Además, es una dependencia del Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MINTRAB), ya que dicha entidad gubernamental tiene como misión institucional “garantizar el cumplimiento de la Normativa Laboral promoviendo el diálogo social...; procurando el desarrollo digno y sostenible de los trabajadores y empleadores, consolidando una cultura laboral en el marco del nuevo contexto socioeconómico mundial” (Ministerio de Trabajo de El Salvador, 2007).

Se caracteriza por ser una instancia tripartita – gobierno, empresa privada y trabajadores– legalizada para el diálogo en El Salvador. Su objetivo principal es la institucionalización del diálogo y la promoción de la concertación económica y social entre las tres partes que lo componen.

**b. Foro de Solidaridad por el Empleo (2003).**

Foro consultivo entre el gobierno, trabajadores y empresarios, realizado con el apoyo del CST; los sectores participantes llegaron a un acuerdo formal el 22 de mayo de 2003. Se justifica por que se reconoce a la generación de empleo e implementación de formas para lograr aumentos en la productividad y en los sectores productivos, como uno de los principales retos del país.

Tiene como objetivo, realizar una propuesta concertada para la búsqueda de medidas que contribuyan a mejorar las condiciones de los empleos actuales y generar nuevas fuentes de trabajo, aumentar el salario mínimo, y controlar la inflación. No obstante, el cumplimiento de su

objetivo no se concretó, ya que el único resultado acordado fue un incremento diferenciado al salario mínimo para los trabajadores urbanos (se dejó fuera a los trabajadores agrícolas).

**c. Acuerdo Tripartito de Adopción del Programa Nacional de Trabajo Decente en El Salvador (2007).**

La adopción de dicho programa se produjo en el marco de consultas tripartitas impulsadas por la Oficina Subregional de la Organización Internacional del Trabajo (OSR).

En términos generales, el programa fue concebido como una herramienta de gestión, que permitiera a la OSR contribuir al desarrollo económico y social del país, a través de la generación de empleo (decente) en forma sostenida y en un marco de eficiencia, productividad, competitividad y justicia social.

Se persigue lograr un proceso de reconocimiento, relación y consenso para el cumplimiento de los principios relativos al trabajo decente, en la búsqueda de una mayor equidad social y reducción de la inestabilidad laboral en beneficio de la productividad. Para este fin, el Ministerio de Trabajo junto con las organizaciones de trabajadores y empleadores, por medio del diálogo social, inciden en la formulación, ejecución y seguimiento de las políticas de desarrollo socio-laboral (programas para el fomento del trabajo decente).

**d. Plataforma Sindical: “Empleo digno, salarios justos, amplia cobertura de la seguridad social y fomento del diálogo social” (2008).**

Vale la pena aclarar que si bien esto no constituye un proceso de diálogo, forma parte de una propuesta seria por parte del Consejo Nacional de Unidad Sindical Salvadoreño (CNUSS). En la cual plantean que el difícil escenario que se

presenta a escala mundial, como consecuencia de la crisis económica, representa una oportunidad para impulsar un cambio en las relaciones entre trabajadores y empleadores, lo que exige compartir beneficios y responsabilidades.

Como parte de la plataforma sindical, el CNUSS incluye diversas propuestas en los ámbitos económico, social, político y cultural. Dentro de las que destacan: fomentar el diálogo social; la libre sindicalización y la contratación colectiva de los trabajadores; impulsar una política pública de empleo decente –con la cual se contribuya a mejorar la condición de vida de los trabajadores–.

#### **e. Comisión Multidisciplinaria - Propuesta Número 61 de Diálogo Social (2008).**

A raíz de la crisis económica mundial, se reconoce todo proceso de concertación social como un mecanismo fundamental para reactivar a los sectores económicos y sociales del país, es decir, es necesario promover el diálogo bipartito (entre empresarios y trabajadores).

El objetivo fundamental de la propuesta consiste en aprovechar las oportunidades que contribuyan a la mejora de la productividad y el empleo a nivel nacional.

Lo anterior, surge de la conformación de una comisión integrada por 28 ciudadanos/as de distintas ocupaciones, afiliaciones y sectores de la sociedad. Creada por mandato del Presidente de la República, Elías Antonio Saca.

En síntesis, las distintas experiencias de diálogo que han tenido lugar a nivel nacional e internacional, no presentan una línea de acción definida. A pesar de eso existen algunos elementos comunes a los mismos: sirven como mecanismos en la construcción de una agenda sobre temas de interés general y, como espacios de participación para alcanzar consensos y generar políticas públicas; en general, se reconoce el diálogo social (informal o institucional) como

garante de la cohesión social y como medio para sentar las bases para el desarrollo económico y social; la mayoría de ellos son procesos que surgen de situaciones convulsivas (crisis), es decir, son fundamentales para solventar y dar respuesta a los problemas derivados de las mismas.

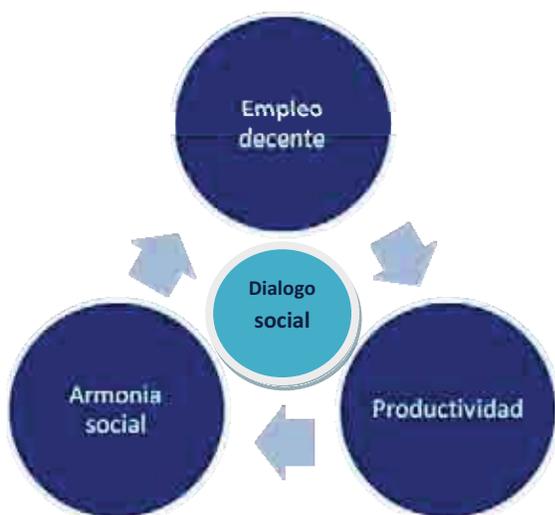
Las experiencias de algunos países han mostrado que el camino para llegar a instancias institucionalizadas de diálogo requiere del compromiso, participación responsable y voluntad de los actores. Incluso alcanzar estas etapas demandan instancias previas (y algunas veces paralelas) aunque sean de carácter informal, lo importante es que con ellas se creen las bases que garanticen el funcionamiento eficaz de los mismos.

## PARTE II

### Informe de resultados de la iniciativa: “Diálogo sobre Empleo y Productividad”.

#### Antecedentes

La justificación del diálogo sobre el empleo y la productividad nace del contexto económico internacional adverso y de los desafíos que tiene el país para su desarrollo integral. Ello demanda un diálogo social *permanente* para alcanzar acuerdos básicos en el sector productivo, teniendo como objetivos nacionales el empleo decente, la productividad y la armonía social (tal como se estableció en el diseño de la iniciativa de “Diálogo sobre Empleo y Productividad”).



*Diálogo social permanente* es un esfuerzo sistemático, participativo y transparente, orientado a construir consensos básicos sobre el empleo y la productividad entre trabajadores y empleadores.

El diálogo social así entendido no parte de posiciones particulares, sino de objetivos comunes. No persigue el convencimiento de la otra parte o partes sobre una posición particular, sino la construcción conjunta y participativa de una respuesta, o por lo menos, un entendimiento común sobre el empleo y la productividad. Por

tanto, es más una búsqueda conjunta de respuestas causales y duraderas que una alianza de poder o de carácter político. Tal como lo definió el padre del diálogo moderno, David Bohm, es la búsqueda y el flujo del significado colectivo, construido sobre la base de la confianza y el entendimiento genuino y sincero de las partes.

El objetivo general del proceso de diálogo sobre el empleo y la productividad fue *alcanzar consensos básicos con amplia participación del sector productivo, para la formulación de políticas públicas que contribuyan al logro de mayores niveles de empleo decente y de productividad nacional, en beneficio de la armonía social y del desarrollo con equidad*. Los objetivos específicos del mismo fueron: i) Contribuir a la estabilidad social y a la gobernabilidad democrática; ii) Mejorar las condiciones para la predictibilidad del entorno económico y social; iii) Lograr una participación genuina, representativa y equitativa del sector productivo en la formulación y ejecución de políticas públicas; iv) Sentar las bases para el desarrollo sostenible con equidad en función del bien común.

Los beneficios esperados del diálogo fueron:

- Políticas públicas sustentadas en una amplia participación del sector productivo.
- Equidad e independencia en la definición de políticas sectoriales, en función de los objetivos del país.
- Sentar las bases para el diálogo permanente y sistemático.

Los supuestos básicos de este proceso fueron:

- Iniciativa sin connotación política, surgida desde la sociedad civil, con el apoyo de USAID.
- Participación responsable de los actores en función de los objetivos de desarrollo integral de la sociedad salvadoreña.
- Esfuerzo sectorial enmarcado dentro de un proyecto de país.
- Ambiente de mutua confianza.
- Búsqueda genuina de los intereses de la población, y no de sectores.

La confianza de los participantes en el diálogo fue parte fundamental del proceso. Es sabido que la confianza entre las personas nace del nivel de confiabilidad que se tiene; una persona cree en otra, porque esta otra es confiable, es consistente, es íntegra, actúa en base a principios, si se equivoca lo reconoce, acepta con respeto el punto de vista de la otra persona, admira sus capacidades técnicas y busca consejo. Estos rasgos son indudablemente generadores de ideas, de sentimientos y conductas compartidas.

La búsqueda de beneficios duraderos para la ciudadanía fue otro de los supuestos fundamentales de esta experiencia de diálogo. Las necesidades, tanto individuales como colectivas y comunitarias de la población, deben ser el principio rector que ilumine la reflexión y conduzca a recomendaciones de políticas públicas, en torno al empleo y la productividad, que generen mejores condiciones de vida y mayores oportunidades de desarrollo humano.

Un antecedente de este proceso fue el Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2007-2008, titulado “El empleo en uno de los pueblos más trabajadores del mundo”, publicado por el PNUD el año pasado. El informe se ha convertido en una referencia obligada en el tema del empleo, por la seriedad con que se preparó, los datos que contiene y por la propuesta sobre un “Pacto Nacional de Empleo y Cohesión Social”. El informe justifica la adopción de dicho pacto “al considerar la necesidad que El Salvador tome iniciativas de cambio hacia una sociedad más cohesionada y con mayores niveles de desarrollo humano, así como el poder transformador del trabajo decente, este Informe propone que se realice un Pacto Nacional de Empleo y Cohesión Social. Este se entiende como un acuerdo social amplio y representativo sobre la extensión de oportunidades de trabajo decente, en particular hacia los grupos sociales excluidos o en desventaja de acceder a buenas oportunidades laborales”.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2008. P. 277.

El informe plantea tres grandes principios rectores del pacto por el empleo y la cohesión social, a fin de darle sustento al hecho de que el mencionado pacto “se deriva de la convicción de que, primero, la realidad salvadoreña pide un cambio y, segundo, de que el cambio exige intervenir de manera activa y propositiva en ella desde el conjunto de la sociedad”.

El enunciado de los tres principios se refleja en la siguiente imagen:



Asimismo, el Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2007-2008, propone la agenda mínima del pacto:

| No | Agenda del Pacto por el Empleo y la Cohesión Social  |
|----|--|
| 1  | Renovar la confianza nacional e institucionalizar la búsqueda de consensos   |
| 2  | Una macroeconomía al servicio del empleo y el crecimiento.   |
| 3  | Compromiso con el conocimiento (formación profesional, capacitación, investigación). Incremento del gasto público en educación, elevar los recursos para capacitación, dominio de una segunda lengua, redefinición del año escolar, fondo de investigación y desarrollo. |
| 4  | Apuestas estratégicas: Restablecimiento del sistema nacional de planificación, realización de análisis comparativos de países exitosos.  |
| 5  | Reconocimiento del trabajo reproductivo como sustento del funcionamiento de la sociedad y reducción de brechas de género.  |
| 6  | Programas de empleo para jóvenes urbanos.  |
| 7  | Emprendedurismo y conexión de las Mipymes con el mercado.  |

## Agenda del Diálogo sobre Empleo y Productividad

La iniciativa de FUNDE de coordinar este proceso fue recibida con beneplácito por parte del sector productivo (empresarios y trabajadores). Se realizaron reuniones de acercamiento con organizaciones sindicales y gremiales empresariales para sensibilizarlos sobre la importancia de la iniciativa de diálogo, recoger sus impresiones e invitarlos a participar activamente en dicha iniciativa.

Como parte del diseño del diálogo, se programaron seis reuniones conjuntas entre empresarios y trabajadores durante los meses de mayo y junio de 2009.

Cada uno de los dos sectores productivos solicitó reunirse por separado antes de iniciar los diálogos formales, con el objetivo de definir el temario y recordar algunos de los principios básicos del diálogo constructivo.

Algunas de las características del diálogo social entre el sector productivo, que fueron definidas en las sesiones preparatorias de cada uno de los sectores fueron las siguientes:

- a. Lograr el intercambio de información y conocimientos.
- b. Lograr acuerdos sobre el empleo, la productividad y las bases para la armonía social y la gobernabilidad democrática.
- c. Alcanzar entendimientos.
- d. Aportar ideas.
- e. Consensuar en los puntos comunes.
- f. Ahondar el conocimiento de las partes.
- g. Establecer posiciones claras.
- h. Generar un clima de confianza.
- i. Mostrar siempre respeto mutuo.
- j. Saber escuchar.
- k. Tener paciencia en el logro de los resultados.

La voluntad de participar en este proceso de diálogo fue desde el principio apoyado por las partes y sustentado en los beneficios del mismo:

- a. Buscar colectivamente sentido a los desafíos del desarrollo y proponer soluciones.

- b. Superar las negociaciones de los Contratos Colectivos como única expresión del diálogo sobre el empleo.
- c. Reconocer que el diálogo no agota conflictos, aunque los reconoce y maneja.
- d. Aceptar que el diálogo genera en las partes una ventaja competitiva.
- e. No restringir el diálogo a los mecanismos y técnicas de negociación, aunque es importante aceptar que en momentos será necesario hacerlo.
- f. Acabar con la atomización y fragmentación del sector laboral. Este proceso de diálogo es histórico, pues por primera vez después de muchos años (10 ó 15) los dirigentes sindicales se han sentado en una misma mesa.
- g. De igual forma se reconoce que el sector empresarial debe superar la fragmentación, por más que algunas veces quieran ocultarlo o negarlo.
- h. Aceptar que el sector productivo debe unirse para influir tanto en el gobierno como en la sociedad.
- i. Explorar la oportunidad y conveniencia de apoyar el pacto nacional de empleo y cohesión social propuesto por PNUD.

El tema de la representatividad de los participantes en el proceso surgió como algo importante a esclarecer. Las desconfianzas mutuas, así como experiencias pasadas de intentos de diálogo entre dirigentes sindicales y empresariales aparecieron en la reflexión.

Los sectores, en su interior reflejan igualmente contradicciones y conflictos, totalmente superables, pero reales. Es evidente que uno de los remedios para superar el problema de la representatividad es el propio diálogo, ya que en la medida en que las partes se vayan conociendo y entendiendo, se reconocerán y se aceptarán.

Como resultado del mismo proceso, llegarán a delegarse mutuamente sin temor de perder autoridad o perjudicar por ello la representatividad del sector o ceder la legitimidad de su participación en el proceso de diálogo.

La capacidad transformadora del diálogo se da dialogando, y es así como se superan las distancias –conceptuales y emocionales– entre las partes. Las condiciones ideales para el diálogo no están dadas, pero esperar a que se den es claudicar ante la oportunidad única de hacerlo.

Los dos sectores cuestionaron de alguna manera la representatividad del otro, pues los participantes no agotaron la representación ni de los trabajadores ni de los empleadores; hubo muestras –directas e indirectas– de mutua desconfianza. Sin embargo, la nota común fue la intención de abrirse genuinamente y trabajar con un cambio de actitudes, aunque con temor de que los sectores vuelvan a la re-politización.

No hay mejor remedio a estas condiciones que el propio diálogo. El diálogo cura la falta de diálogo.

En las reuniones preparatorias se solicitó a los actores participantes del proceso de diálogo que, en lugar de establecer posiciones y en preparación para un diálogo constructivo, se elaborara una agenda “común” a los empresarios y trabajadores, para tomarla como base y punto de partida en las subsecuentes sesiones de diálogo conjuntas.

Al inicio de la primera sesión conjunta, se establecieron las condiciones requeridas para el diálogo.

- i. El dialogo debe centrarse en la búsqueda de consensos en función de políticas públicas para el empleo.
- ii. El mayor esfuerzo debe concentrarse en la creación de un ambiente de mutua confianza que permita a las partes hablar y expresarse con honestidad y sin temores a ser malinterpretado. Conocerse y generar un espacio de confianza entre las partes e iniciar el proceso de concertación. Crear un espacio de armonización.
- iii. La identificación de problemas comunes y la búsqueda de alternativas de solución para superar la crisis deben ser la guía del diálogo.

- iv. La creación de las bases para un diálogo permanente y formar una comisión de diálogo permanente ante la problemática actual.
- v. Proponer conjuntamente la implementación de políticas que beneficien a ambos sectores
- vi. Bienestar para los trabajadores y la sociedad.
- vii. Generar insumos como ejemplo para el gobierno.
- viii. Mantener los actuales empleos.

La lista abierta de temas comunes para el diálogo se conformó de la siguiente manera:

- Focalizar y ordenar al sector informal. Conversión de empleados del sector informal en empresas.
- No politizar el diálogo por el empleo y la productividad.
- Trabajar con el gobierno entrante, influyendo para que establezca políticas públicas sobre el empleo y la productividad.
- Buscar la conformación de un “tanque de pensamiento” del sector productivo.
- Creación del Consejo Económico y Social (CES).
- Reconponer el discurso de parte de los dos sectores productivos: Propuestas concretas del sector.
- Flexibilidad laboral con dimensión social. Evaluar modelos que permitan la generación de empleos sin castigar las condiciones de los trabajadores (existen modelos e investigaciones que se pueden estudiar).
- Política de empleo decente
  - Mi primer empleo
  - Política empresa-centro
  - Política de cultura laboral
    - Adoptar una visión moderna del empleo, tomando en cuenta los riesgos que la modernización y la globalización representan para el mismo.
    - Adoptar la eficiencia en el trabajo.
    - Implantar sistemas de calidad en el trabajo.

- Compromiso con el puesto de trabajo.
- Mayor difusión de la filosofía y las prácticas ISO 9000.
- Fortalecer la Responsabilidad Social Empresarial (RSE) en paralelo con la Responsabilidad Social del Empleado.
- Competitividad de frente al mercado, excluyendo la competencia desleal entre los productores.
- Incorporar en las políticas públicas un enfoque integral
  - Economía del empleo
  - Sociología del empleo
  - Psicología del empleo
- Política de prestaciones desfiscalizadas.
  - Bienestar médico
  - Revisión de las instancias tripartitas como el Insaforp, ISSS, Consejo Superior del Trabajo e impulsar la eficacia en el uso de los recursos.
- Políticas públicas no meramente simbólicas, sino de alto contenido socio-económico.
- Estudiar alternativas para el tema de la flexibilización del trabajo como fuente de empleos.
- Política de incrementos al salario mínimo que beneficie al trabajador: creación de una entidad especializada e independiente que analice y recomiende.
- Modernización al Código de Trabajo.
- Modernización del Estado en función del empleo y la productividad.
- Facilitación de la productividad: importación en maquila, horas extras no trabajadas.
- Mecanismos de subsidio al desempleo vía AFP's con salario de reserva.
- Incentivar al sector productivo para reactivar el aparato productivo.
- Política pública de reactivación del sector de la construcción.
- Políticas integrales que se refuercen mutuamente y que no se contradigan o neutralicen entre sí.
- Políticas de apoyo a la competitividad y prosperidad y no a la quiebra de empresas: salario mínimo incrementa costos.
- Auditoría social al cumplimiento de las políticas y control de los abusos.

## Políticas Públicas<sup>2</sup>

Con la lista abierta de temas, se inició el proceso de diálogo propiamente dicho. Para ordenarlo, se sugirió a los actores del diálogo identificar las políticas públicas que los dos sectores desean que el gobierno implemente a la brevedad posible.

Como fundamento de las políticas públicas específicas sobre empleo, productividad y diálogo social, los participantes en el proceso de diálogo insistieron en que se incorporaran algunas *políticas públicas transversales*, sin las cuales la tarea quedaría en programas con riesgos de desaparecer, al amparo de los vientos socio-políticos o embates de la economía debilitada. El requisito es que el empleo y la productividad estén anclados en políticas *basadas en principios universales*, que rigen y gobiernan el funcionamiento de la economía y de la sociedad.

## Políticas Públicas sobre el Empleo

### I. Política Nacional del Empleo.

La imperiosa necesidad de contar con una política nacional sobre el empleo nace de una preocupación del sector productivo del país. Como tal, debe responder no solo a los síntomas, sino a las causas del fenómeno del empleo, sub-empleo y desempleo. La emigración debe controlarse mediante la creación de

<sup>2</sup> La Cámara de Comercio e Industria de El Salvador ha manifestado su desacuerdo en algunos apartados de éste documento, que a su juicio, niñen con los principios de libre empresa y el sistema de economía social de mercado, que se encuentran plasmados en su misión y visión institucionales.

oportunidades de trabajo válidas y duraderas para todos los salvadoreños, en todos los sectores de la vida productiva del país. Esta política nacional debe ser oportuna y adecuada a los problemas estructurales, así como a las manifestaciones inmediatas de la crisis económica y financiera a nivel internacional. Las medidas inmediatas deben tener en cuenta la urgencia de corto plazo, sin menoscabar los efectos de largo plazo.

## 2. Política pública de cumplimiento: premios y sanciones.

La política nacional sobre el empleo debe contar con decisiones firmes, leyes y reglamentos que la apoyen y preserven rigurosamente. Los controles de cumplimiento deben ser estrictos y el castigo de los incumplimientos debe ser ejemplar. Su formulación, aprobación, aplicación, monitoreo y control debe ser el resultado de un diálogo social permanente, que aporte elementos que vienen desde las raíces de los problemas a los tomadores de decisiones.

## 3. Persistencia en la creación y cumplimiento.

Reconocemos que el problema del empleo en el país es complejo y sus causas son profundas. No esperamos que por decreto se resuelva la situación, pero si estamos dispuestos a acompañar a los creadores de las políticas públicas y al gobierno en la implementación consistente y gradual de las medidas eficientes e irreversibles. A título de ejemplo, pensamos que la secuencia sistémica de las medidas puede ilustrarse con la siguiente gráfica:



## 4. Política de empleo para todos los sectores.

Ningún sector productivo del país puede quedar excluido de la política nacional de empleo. Los sectores productivos participantes en el Diálogo sobre Empleo y Productividad requieren la inclusión de los sectores más precarios como son la agricultura y el sector informal. Es igualmente imprescindible prestar especial atención, sobretodo en la etapa de superación de la actual crisis económica y financiera, a la dinamización de los sectores más intensivos en mano de obra como son la construcción, la maquila y los servicios.

## 5. Especial atención a las Mipymes.

Las medidas a tomar y el sistema de empleo a crear no puede dejar de lado a la micro, pequeña y mediana empresa, en especial si se tiene en cuenta el peso que este sector tiene en la economía nacional (superior al 90% de la generación del PIB) y que es fuente generadora de empleo. El financiamiento ha sido tradicionalmente uno de los problemas mayores para las Mipymes, junto con los problemas de comercialización. Por ello, la incorporación al sistema financiero y a la cadena de comercialización es de vital importancia.

El Gobierno debería efectuar compras de productos nacionales de manera preferente, cuando haya producción nacional. Por ejemplo, la fabricación de 1,350,000 uniformes prometidos por el Señor Presidente en su discurso de toma de posesión deben ir a productores locales, con un porcentaje no menor al 40% a pequeños productores.

El abastecimiento de medicamentos a las instituciones de la red pública de salud debe hacerse igualmente con productores locales, toda vez que ellos oferten los medicamentos deseados en la cantidad y la calidad requeridos. La política de compras del Estado debe de hoy en adelante favorecer a los proveedores locales e insertarlos en la cadena comercial de todas las instituciones del Gobierno Central y de los Gobiernos Locales.

## **6. Protección contra la quiebra de empresas.**

Ningún empleo será duradero mientras las fuentes generadoras del mismo estén en riesgo de quiebras o bancarrota, sea por dificultades comerciales o por razones crediticias. Los participantes en el Diálogo sobre Empleo y Productividad, requieren que se regule el proceso de protección y salvaguarda a las empresas mediante políticas de creación de cadenas productivas y comerciales, así como acceso al crédito para inversión y para capital de trabajo.

## **7. Cultura de trabajo.**

Es importante que tanto empleadores como empleados desarrollen una genuina cultura de trabajo que elimine la simple reivindicación y se conviertan en aliados estratégicos para la productividad y el empleo. Ello significa promover la responsabilidad social, tanto de las empresas como la de los empleados. La mejor manera de proteger un empleo es comprometiéndose con él y dedicando el mejor de los esfuerzos por un trabajo de calidad.

## **8. Agricultura de doble piso.**

El sector agrícola es fuente primordial en la creación y preservación del empleo. Sin embargo se debe enfatizar en la calidad del mismo. Se recomienda enfáticamente tomar en cuenta la experiencia de otros países sobre la agricultura “de doble piso”, con la cual, además de incrementar el volumen de la producción agrícola, se amplía el ciclo de empleo generando con ello mayores y mejores ingresos con las consiguientes condiciones de vida mejoradas y capacidad de adquisición de los bienes esenciales del sector agrícola.

## **9. Apoyo a los ciclos productivos.**

El empleo se verá fuertemente reforzado con el apoyo a la creación y fortalecimiento de las cadenas de producción que integren horizontal y verticalmente los ciclos productivos. Ello permite permanencia en el empleo, además del mejoramiento de los ingresos y por consiguiente de las condiciones de vida de los empleados de los sectores agrícola y Mipymes.

## **10. Apoyo a la comercialización local, regional e internacional.**

Sería lamentable que se generaran empleos con una visión “productivista” orientada a la simple generación de bienes y servicios, pero sin capacidad de comercializarlos. Los incentivos a la comercialización y exportación son parte importante del paquete de políticas públicas sobre el empleo.

La verdadera riqueza de una nación está en su gente tal como lo afirmó el Estudio de Desarrollo Humano del PNUD en 2008. Los otros dos principios del desarrollo humano mediante el empleo son igualmente validos en esta perspectiva: Lo económico precede a lo social, aunque no es un fin en sí mismo y la producción antecede al consumo.

## **11. Eliminación de la discriminación del empleo.**

Generar los espacios para el empleo sin exclusión ni discriminación es condición indispensable de las políticas públicas. Actualmente, uno de los mayores obstáculos para acceder a un puesto de trabajo es la edad del trabajador, lo cual conlleva un costo social muy alto. Para los mayores de 30 y para los adultos mayores difícilmente existen oportunidades, pero son ellos quienes tienen la experiencia práctica de una profesión u oficio.

## **12. Experiencia laboral y reducción de costos de formación profesional.**

Es importante aprovechar la experiencia de los trabajadores, reduciendo así los costos de la curva de aprendizaje y formación profesional. Las empresas deberían crear sus centros de formación profesional, con ayuda del INSAFORP, donde los más experimentados enseñen a los jóvenes. Los primeros mantienen su empleo, los segundos se preparan para un nuevo empleo.

## **Políticas Públicas sobre el Diálogo Social**

### **13. Diálogo y consulta permanente.**

Los participantes en el proceso de diálogo solicitan conformar una instancia de diálogo y consulta permanente que incorpore a los sectores productivos del país que representen la complejidad tanto geográfica como sectorial. Esta instancia debe sesionar toda vez que coyunturas específicas lo requieran, además de reflexionar permanentemente sobre las soluciones que el desarrollo del país amerite. Los temas son, fundamentalmente, la creación, implementación, monitoreo y medición del impacto de las políticas públicas.

## **14. Diálogo nacional para la definición de una estrategia de desarrollo.**

Los sectores productivos del país no pueden estar ausentes del diálogo nacional para la definición de una estrategia de desarrollo (como la anunciada por el Señor Presidente en su discurso de toma de posesión), ellos tienen mucho que aportar en la definición de la estrategia de desarrollo y solicitan respetuosamente su inclusión en el Diálogo Nacional.

## **15. Consejo Económico y Social (CES).**

El CES debe ser una entidad independiente del gobierno, con una agenda que beneficie al país, y no a los partidos. Debe incorporar a todos los sectores y aprovechar las sinergias entre los mismos. La sociedad civil no puede estar ausente, pues es en última instancia quien recibe los beneficios o los daños de políticas públicas inadecuadas o inapropiadas.

Antes de su lanzamiento oficial es altamente recomendable que se exponga a la opinión pública el diseño y modelo que se desea implantar, y que se informe a la sociedad sobre los beneficios que estas instancias han tenido en otros países, como España, Brasil, entre otros.

## **16. El CES no agota las necesidades de diálogo.**

Querer agotar en el CES todas las necesidades complejas de diálogo de nuestro país es ingenuo. Junto con el CES deben potenciarse todas las instancias de diálogo democrático, social, institucional, empresarial y sindical. El CES puede convertirse, siguiendo el ejemplo de España, en la instancia del diálogo institucional. Los sectores productivos deben, conforme a su capacidad y decisión, participar en todas estas instancias.

## Políticas Públicas de Apoyo al Empleo

### 17. Apoyo a la exportación: *drawback*.

En apoyo a las políticas de comercialización, crédito y comercialización, los productores necesitan tener incentivos y estímulos financieros para seguir generando empleo y contribuir al desarrollo sostenible del país. Se ha publicado en los medios el anuncio de eliminación del *drawback* a las exportaciones al cierre del 2009. Mantener la medida evitaría la reducción de la fuerza de trabajo en las empresas que se benefician de la misma.

### 18. Apoyo a la exportación: Aranceles de protección.

Es verdad que el proteccionismo exagerado va en contra de las tendencias de los mercados globales, pero es igualmente cierto que la apertura sin límites es perjudicial.

Al igual que en otros países, como EE.UU. y México, el gobierno debe establecer aranceles altos de protección a productos que vengan a competir deslealmente con la industria local.

### 19. Desarrollo de las cadenas productivas que lleven hasta la comercialización.

El Ministerio de Economía debe sistematizar y operativizar las cadenas productivas que permitan la integración, que va desde la adquisición de materias primas, materiales y todos los insumos necesarios hasta la exportación y comercialización – nacional, regional e internacional-.

## Políticas Públicas para la Productividad

### 20. Créditos con interés preferencial para vivienda.

Crear los mecanismos crediticios que reactiven a los sectores con mano de obra intensiva, como la construcción.

La propuesta de CASALCO de la Ley de Interés Preferencial para Vivienda es un ejemplo que, además de beneficiar al comprador de vivienda, impulsa al sector de la construcción.

### 21. Revisión de la tramitología LACAP, importaciones, exportaciones, etc.

Reformar la ley LACAP en todo lo relativo a importaciones y exportaciones. El retraso burocrático en la importación de materias primas y materiales significa no cumplir a tiempo con los compromisos de exportación. Si a esto se agrega que los trámites de exportación no son nada ágiles, el perdedor es el productor local.

### 22. Cobertura universal en salud.

La cobertura universal de salud es la respuesta a un derecho de todo salvadoreño. Los participantes en el proceso de diálogo apoyan la medida, en el entendido que el uso de los recursos de los cotizantes y contribuyentes sea transparente y eficiente.

Es igualmente importante tener en mente que el incremento en los costos generados por las necesidades de cobertura universal, no debe gravar más allá de lo razonable a las empresas ni a los trabajadores ni sacarlos del ciclo de la competitividad.

### **23. Alineación de la formación profesional y técnica con el empleo y la productividad.**

La formación profesional y la educación para la economía del conocimiento requieren adecuaciones al sistema educativo y de formación profesional. Los bachilleratos técnicos deberían de generar buena parte del talento operativo de las empresas; el INSAFORP debería de enfatizar el desarrollo de las competencias para la competitividad y la productividad.

### **24. Reforzar la auto-sostenibilidad ambiental.**

El medio ambiente debe ser el aliado de la productividad, para ello la creación de leyes y reglamentos es impostergable. Además, debe reforzarse igualmente el cumplimiento, creando para ello un sistema de incentivos y sanciones.

### **25. Incentivar los ingresos no gravados.**

Una de las formas de beneficiar a la clase trabajadora, sin gravar adicionalmente los costos de producción y comercialización, es mediante el incentivo a los ingresos en especie no gravados: Salud, medicamentos, educación, vivienda, transporte, alimentación, entre otros.

### **26. Precios competitivos.**

La Defensoría del Consumidor y la Superintendencia de Competencia deben vigilar que los precios sean competitivos, sobre todo en los bienes de consumo masivo.

### **27. Salarios competitivos.**

Para que el sector trabajador mejore sus condiciones de vida, no basta con que tenga un salario. Es importante generar la dinámica mediante la cual todos puedan adquirir los bienes

“esenciales”: vivienda, salud, educación, recreación, entre otros. La distribución del ingreso debe aumentar el ingreso per cápita, y la capacidad de consumo razonable de todos los sectores.

### **28. Innovación orientada al mercado y al consumidor.**

Es urgente crear el ambiente para la innovación, ofreciendo incentivos a quienes innoven procesos para la generación de productos y servicios que beneficien a los más desfavorecidos.<sup>3</sup>

### **Lecciones Aprendidas**

Las lecciones aprendidas a lo largo del proceso son muchas, y de peso. En todo caso, la mejor lección es seguir dialogando para mejorar el diálogo. Los participantes enunciaron los siguientes aprendizajes:

- El diálogo es posible, complejo y requiere paciencia.
- Compartir es valioso.
- Generación de espacio de confianza (“Nadie salió mordido” del proceso de diálogo).
- Respeto mutuo.
- Capacidad de producción de plataforma.
- Ambiente colaborativo.
- Reunificación del sector sindical.
- Coincidencia de temas
  - Desarrollo del país
  - Calentamiento global
- Actores responsables del desarrollo del país.
- Actores complementarios.
- Relaciones personales no enemigas.
- No generalizar a los sectores.
- Dinamismo de sinergia.

---

<sup>3</sup> El Salvador ocupa el lugar 92 de 110 países evaluados en marzo del presente año. Dentro de los países de la región, Costa Rica, Panamá, Guatemala y Nicaragua están en las posiciones 62,63, 102 y 103 respectivamente.

- Reactividad.
  - Hacer para tener, no hacer para ser.
  - Ruptura de paradigmas.
  - El diálogo no termina.
  - Demostrar a otros cooperantes, que el diálogo entre el sector productivo es posible.
  - Reconocer que los sectores productivos deben aliarse para poder superar la situación actual del país y mejorar las condiciones de vida de los salvadoreños.
- Creación de redes. Los participantes coinciden en buscarse a título individual y seguir promoviendo intereses comunes.

San Salvador, Junio de 2009

## Siguientes Pasos

Los participantes consideran que este proceso ha sido finito, pero incompleto. Por tanto, el compromiso de seguir dialogando quedó flotando como una necesidad que requiere de una respuesta rápida y eficaz.

Todos coincidieron en que el presente documento no refleja conclusiones ni consensos, sino una agenda que servirá de base para etapas posteriores del proceso.

- Constituir la mesa permanente de diálogo
  - Diálogos económicos
    - Hídrico
    - Fiscal
    - Empleo y Productividad
  - Diálogo social
    - Empleo
    - Productividad
    - Competitividad
    - Calidad
- Desarrollar a la brevedad posible un “mapa de ruta”.
- Entregar documento al Gobierno.
- Invitar a participar al sector público, una vez que el proceso entre el sector productivo se haya consolidado.
- Gestión de la agenda
  - Empresarios
  - Sindicatos

## Anexos

### Agenda elaborada por el sector sindical

- El sector laboral es el defensor de los derechos económicos y sociales del trabajador.
- Uno de los derechos fundamentales de toda persona es contar con un empleo, para lo cual, la generación de empleo se vuelve un punto de agenda impostergable.
- Entre las propuestas al gobierno para su inmediata aplicación, resaltan las siguientes:
  - Punto de partida: inexistencia de políticas públicas.
  - Pérdida del empleo, sobre todo en los sectores de la construcción y la maquila.
  - En paralelo con la generación de empleo, es igualmente urgente establecer mecanismos de solidaridad e ingresos para los desempleados.
  - Tutela y defensa de los derechos humanos del trabajador.
  - Interés nacional:
    - Educación.
    - Conocimiento productivo.
    - Sociedad del conocimiento.
    - Carreras técnicas de dos años.
  - Fiscalidad para la generación de empleo.
  - La política pública de la no-política-pública.
  - Empleo de los empleados de las alcaldías.
  - Incorporar a todos los agentes de las políticas públicas: No solo el gobierno, pero tampoco sin el gobierno.
  - Creación del ambiente de confianza entre todas las partes interesadas, para impulsar las políticas públicas sobre el empleo y la productividad.
  - Al nuevo gobierno, porque es nuevo y porque la situación es inédita, pedirle que actúe para proteger los intereses y las necesidades de la sociedad. El nuevo gobierno tiene que aprender a dialogar, a escuchar. El estilo de gobierno define las políticas públicas, pero no las agota.

- Empleo no solo industrial, sino también del sector agropecuario. El empleo no es un derecho sectorial, es un derecho ciudadano.
- Creación y cumplimiento de políticas públicas al servicio de los intereses de los ciudadanos.
- Fortalecimiento de la institucionalidad del Estado en el diálogo por el empleo.
- Fortalecer un sindicalismo moderno como instrumento de desarrollo sostenible y productividad. Recomponer el discurso: propuestas concretas del sector productivo.
- La modernización de la sociedad y de la economía pasa por:
  - Modernización del sindicalismo
  - Modernización de las gremiales
- Empleo decente para el sector informal
- Condiciones de empleo decente en el sector salud.
- Adoptar criterios realistas en las decisiones y en las políticas públicas
- Focalizar y ordenar el sector informal. Conversión de empleados del sector informal en empresas.
- No politizar el diálogo por empleo y la productividad.
- Trabajar con el gobierno entrante.
- Crear y fortalecer un “tanque de pensamiento” del sector productivo.
- Creación del Consejo Económico Social (CES)
- Bono de cesantía para los desempleados.
- Financiamiento para la productividad.

### Agenda elaborada por el sector empresarial

#### CONSIDERACIONES INICIALES SOBRE EL DIÁLOGO PARA EL EMPLEO Y LA PRODUCTIVIDAD:

- Cuestionada representatividad del sector laboral.
- Desconfianzas mutuas entre los dos sectores.
- Mostrar apertura genuina.

- Ausencia de la sociedad civil.
- Los sindicatos no agotan la representación de los trabajadores
- Dialogo incluyente.
- Reducción de cotizantes al ISSS.
- Prepararnos para la economía social de mercado.
- Reconocimiento de cambio de actitudes en algunos líderes actuales. Garantizar la continuidad con los que vendrán.
- Riesgo de re politización de los dirigentes sindicales y de los movimientos sindicales. Peligro de volver a los años 80's.

#### AGENDA DE DIÁLOGO SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS DEL EMPLEO Y LA PRODUCTIVIDAD

- Flexibilidad laboral con dimensión social
  - Política de empleo decente, con programas como: a) Mi primer empleo; b) Política empresa-centro.
- Política de cultura laboral:
  - Adoptar una concepción moderna y actualizada del trabajo y del empleo.
  - Eficiencia en el trabajo
  - La calidad en el trabajo
  - Compromiso del empleado con su puesto de trabajo.
  - Practicas ISO 9000.
  - Practicar la Responsabilidad Social Empresarial.
  - Enfocarse en la competitividad, eliminando la competencia desleal.
- Dimensiones del empleo:
  - Economía del empleo
  - Sociología del empleo
  - Psicología del empleo
- Responsabilidad social del empleo.
- Política de prestaciones des fiscalizadas.
- Revisión de las instancias tripartitas: Eficacia en el uso de los recursos.
- Políticas públicas no simbólicas, sino de contenido real para los trabajadores y los empleadores.
- Estudio de flexibilización, tomando en cuenta el estudio reciente de la Cámara de la Industria Textil.
- Política de incrementos al salario mínimo que beneficie al trabajador: Entidad especializada e independiente que analice y recomiende.
- Modernización del Código de Trabajo.
- Modernización del Estado en función del empleo y la productividad.
- Facilitación de la productividad: Importación en maquila, horas extras no trabajadas.
- Mecanismos de subsidio al desempleo vía AFP's con salario de reserva.
- Incentivar al sector productivo para reactivar el aparato productivo.
- Política pública de reactivación del sector construcción.
- Políticas integrales que se refuercen mutuamente y que no se contradigan o neutralicen.
- Políticas de apoyo a la competitividad y prosperidad y no a la quiebra de empresas. El despido para el trabajador individual equivale a la quiebra del negocio para el empresario.
- Reconocer que los aumentos a los salarios implican incremento en los costos. Racionalizar expectativas mutuas.
- Auditoria social al cumplimiento de las políticas y control de los abusos.

**Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE)**

Calle Arturo Ambrogi #411, entre 103 y 105 Av. Norte,  
Colonia Escalón, San Salvador, El Salvador, Centroamérica

P.O. BOX 1774, Centro de Gobierno

PBX: (503) 2209-5300

Fax: (503) 2263-0454

E-mail: [funde@funde.org](mailto:funde@funde.org)

[comunicaciones@funde.org](mailto:comunicaciones@funde.org)

Página Web: [www.funde.org](http://www.funde.org)