

ISSN 1680-8800

S E R I E

**ESTUDIOS Y
PERSPECTIVAS**

**SEDE SUBREGIONAL
DE LA CEPAL
EN MÉXICO**

Mercados laborales, migración laboral intrarregional y desafíos de la protección social en los países de Centroamérica y la República Dominicana

Mariela Buonomo Zabaleta

ESTUDIOS
Y
PERSPECTIVAS



NACIONES UNIDAS

CEPAL

**Mercados laborales, migración
laboral intrarregional y desafíos
de la protección social en los
países de Centroamérica y
la República Dominicana**

Mariela Buonomo Zabaleta



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Este documento fue preparado por Mariela Buonomo Zabaleta, Oficial de Asuntos Sociales de la Unidad de Desarrollo Social de la Sede Subregional en México de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

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

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN 1680-8800

LC/L.3737

LC/MEX/L.1124

Copyright © Naciones Unidas, noviembre de 2013. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, México, D. F. 2013-1033

Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	7
Introducción	9
I. Movimientos migratorios en Centroamérica y la República Dominicana	11
II. Mercados laborales y acceso a la protección social en Centroamérica y la República Dominicana	17
A. Asimetrías de los mercados laborales de la subregión	18
B. El acceso a la protección social y su vinculación con el empleo	30
III. Inserción laboral y acceso a la protección social de los migrantes intrarregionales	37
IV. Desafíos para la universalización de la protección social y la inclusión de los migrantes	49
A. La evolución demográfica y de los mercados laborales	49
B. Financiamiento de la protección social	52
C. Migración y portabilidad de derechos de protección social	55
V. Conclusiones	59
Bibliografía	61
Serie Estudios y Perspectivas - México: números publicados	65

Índice de cuadros

CUADRO 1	CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA: VOLÚMENES MIGRATORIOS BILATERALES, 2013	12
CUADRO 2	CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA: MIGRACIÓN NETA, 2005–2010.....	13
CUADRO 3	CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA: INDICADORES SELECCIONADOS DEL MERCADO LABORAL, 2011.....	19
CUADRO 4	CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA: ESTRUCTURA DE LA POBLACIÓN OCUPADA, POR CATEGORÍA DE OCUPACIÓN PRINCIPAL, 2010.....	23
CUADRO 5	OCUPADOS URBANOS EN SECTORES DE BAJA PRODUCTIVIDAD (SECTOR INFORMAL) DEL MERCADO DEL TRABAJO POR SEXO, 2011	24
CUADRO 6	CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA: ASALARIADOS CON CONTRATO FORMAL EN ÁREAS URBANAS, 2009	26
CUADRO 7	AÑOS DE EDUCACIÓN DE TRABAJADORES POR CONDICIÓN DE INFORMALIDAD EN PAÍSES SELECCIONADOS, 1998 Y 2010	29
CUADRO 8	AMÉRICA LATINA: TAXONOMÍA BASADA EN LA COBERTURA DE LA SEGURIDAD SOCIAL, 2004–2006	31
CUADRO 9	COSTA RICA (2011) Y PANAMÁ (2010): TASAS DE PARTICIPACIÓN Y DE DESEMPLEO, SEGÚN ORIGEN Y SEXO.....	38
CUADRO 10	COSTA RICA: ESTRUCTURA DE LA POBLACIÓN OCUPADA, POR CATEGORÍA DE OCUPACIÓN PRINCIPAL, ORIGEN Y SEXO, 2011.....	41
CUADRO 11	PANAMÁ: ESTRUCTURA DE LA POBLACIÓN OCUPADA, POR CATEGORÍA DE OCUPACIÓN PRINCIPAL, ORIGEN Y SEXO, 2010.....	43
CUADRO 12	COSTA RICA: CONDICIONES LABORALES DE LOS ASALARIADOS, POR ORIGEN, 2010.....	44
CUADRO 13	COSTA RICA: CONDICIÓN DE ASEGURAMIENTO DE LA POBLACIÓN SEGÚN ORIGEN Y SEXO, 2011	45
CUADRO 14	PANAMÁ: CONDICIÓN DE ASEGURAMIENTO DE LA POBLACIÓN SEGÚN ORIGEN Y SEXO, 2010	46
CUADRO 15	CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA: RELACIÓN DE DEPENDENCIA LABORAL, 2000–2050	50
CUADRO 16	CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA: PROYECCIÓN DE LOS SALDOS ANUALES DE INGRESOS Y GASTOS EN SEGURIDAD SOCIAL, 2012–2030.....	54
CUADRO 17	CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA: ESTIMACIÓN DEL COSTO ANUAL DE PENSIONES UNIVERSALES Y FOCALIZADAS, 2012.....	54
CUADRO 18	CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA: REGÍMENES DE PORTABILIDAD DE LA SEGURIDAD SOCIAL, ALREDEDOR DE 2009	58

Índice de gráficos

GRÁFICO 1	CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA: EVOLUCIÓN DE LA TASA DE MIGRACIÓN NETA, 1980–2010.....	13
GRÁFICO 2a	PERÍODO DE LLEGADA A COSTA RICA DE LA POBLACIÓN NACIDA EN CENTROAMÉRICA Y LA REPÚBLICA DOMINICANA	15
GRÁFICO 2b	PERÍODO DE LLEGADA A PANAMÁ DE LA POBLACIÓN NACIDA EN CENTROAMÉRICA Y LA REPÚBLICA DOMINICANA	15
GRÁFICO 3	CENTROAMÉRICA Y LA REPÚBLICA DOMINICANA: EVOLUCIÓN DE LA TASA ESPECÍFICA DE PARTICIPACIÓN DE LA POBLACIÓN URBANA POR SEXO, 1990–2011.....	19
GRÁFICO 4	TASA DE PARTICIPACIÓN ECONÓMICA FEMENINA POR QUINTIL DE INGRESO PER CÁPITA DEL HOGAR, 2010	20
GRÁFICO 5	CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA: PRODUCTIVIDAD POR ESTRATO PRODUCTIVO, 2009	21

GRÁFICO 6	CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA: COMPOSICIÓN DEL PIB Y DEL EMPLEO POR ESTRATO PRODUCTIVO, 2009	22
GRÁFICO 7	CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA: ESTRUCTURA DE LA POBLACIÓN OCUPADA, POR SECTOR DE ACTIVIDAD ECONÓMICA Y SEXO, 2010	23
GRÁFICO 8	EVOLUCIÓN DE LA OCUPACIÓN URBANA EN SECTORES DE BAJA PRODUCTIVIDAD EN PAÍSES SELECCIONADOS, 1990–2010	25
GRÁFICO 9	CENTROAMÉRICA: OCUPADOS EN CONDICIÓN DE INFORMALIDAD, 2009.....	27
GRÁFICO 10	CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA: EVOLUCIÓN DEL SALARIO MEDIO REAL ANUAL, 2000–2011.....	27
GRÁFICO 11	CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA: EVOLUCIÓN DEL SALARIO MÍNIMO REAL, 1990–2011	28
GRÁFICO 12	DISTRIBUCIÓN DE HOGARES SEGÚN COMBINACIONES DE LAS VÍAS POR LAS QUE ACCEDEN A LA PROTECCIÓN SOCIAL, PROMEDIO SIMPLE, ALREDEDOR DE 2009	32
GRÁFICO 13	OCUPADOS QUE APORTAN A SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL POR ESTRATO DE PRODUCTIVIDAD Y FORMALIDAD DEL EMPLEO, ALREDEDOR DE 2009	33
GRÁFICO 14	CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA: PERCEPTORES DE JUBILACIONES Y PENSIONES EN ADULTOS DE 65 AÑOS Y MÁS, SEGÚN SEXO, ÁREAS URBANAS, 2010	34
GRÁFICO 15	CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA: EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN SEGURIDAD SOCIAL Y SALUD COMO PORCENTAJE DEL PIB, 1993–2009.....	36
GRÁFICO 16a	COSTA RICA: TASAS DE PARTICIPACIÓN Y DE DESEMPLEO, SEGÚN PAÍS DE ORIGEN, 2011	38
GRÁFICO 16b	PANAMÁ: TASAS DE PARTICIPACIÓN Y DE DESEMPLEO, SEGÚN PAÍS DE ORIGEN, 2010.....	39
GRÁFICO 17	COSTA RICA: ESTRUCTURA DE LA POBLACIÓN OCUPADA, POR SECTOR DE ACTIVIDAD ECONÓMICA, ORIGEN Y SEXO, 2011	40
GRÁFICO 18	PANAMÁ: ESTRUCTURA DE LA POBLACIÓN OCUPADA, POR SECTOR DE ACTIVIDAD ECONÓMICA, ORIGEN Y SEXO, 2010	42
GRÁFICO 19	TASA ESTIMADA DE CRECIMIENTO DE LA PEA POR SEXO, 2000–2020	51
GRÁFICO 20	AMÉRICA LATINA: PROYECCIÓN DEL VOLUMEN TOTAL DE RECURSOS RECAUDABLES PARA SEGURIDAD SOCIAL Y DEL PAGO DE JUBILACIONES Y PENSIONES, 2012	53

Resumen

En Centroamérica y la República Dominicana se está consolidando un complejo proceso de movimiento poblacional. Alrededor de 5,4 millones de personas de la subregión reside en otro país, y los flujos intrarregionales han adquirido una dimensión progresivamente importante. Para avanzar en el proceso de integración de la subregión con un enfoque de promoción de los derechos de los migrantes, es necesario atender a las formas institucionales que dan cumplimiento a estos derechos, en particular en relación a los derechos laborales y de protección social.

Este documento esboza los principales desafíos de los países de la subregión para promover la movilidad intrarregional laboral de las personas y, en particular, para el acceso a la protección social de los migrantes. Asimismo, se destaca el rol de las asimetrías de los mercados laborales y de la protección social como uno de los factores determinantes de los movimientos poblacionales.

Para que la migración laboral intrarregional contribuya al desarrollo de la subregión sería necesaria una política migratoria integral que favorezca la libre movilidad, el reconocimiento mutuo de calificaciones profesionales, y la homologación de prestaciones y derechos laborales, incluyendo la seguridad social.

Introducción

Las migraciones intrarregionales no son un fenómeno nuevo, especialmente entre países vecinos, pero en las últimas décadas se observa un crecimiento sostenido de estos movimientos de población, incluso entre países en vías de desarrollo. Entre 1990 y 2010 el volumen de migrantes que eran originarios y también tenían como destino un país en vías de desarrollo se incrementó un 20%, llegando a constituir un tercio de los migrantes en el mundo. En América Latina y el Caribe, el número de migrantes provenientes de la propia región supera los cuatro millones y medio (Naciones Unidas, 2012).

En la subregión comprendida por Centroamérica y la República Dominicana, alrededor de 5,4 millones de personas residen en otro país. Si bien los flujos migratorios que tienen como destino los países desarrollados, y especialmente los Estados Unidos, son de una mayor magnitud, los flujos intrarregionales han adquirido una dimensión progresivamente importante. Se estima que en 2013 un 9,6% de los migrantes nacidos en esta subregión se habrían desplazado dentro de la misma (Naciones Unidas, 2013b).

La migración intrarregional actual se vincula directamente con estrategias familiares para diversificar las fuentes de ingreso y así asegurar el bienestar del hogar. En este sentido, se pueden distinguir dos tipos de migración laboral. En primer lugar, una migración temporal originada por la necesidad de complementar los ingresos del hogar para alcanzar la subsistencia, para lo cual uno de sus miembros emigra en búsqueda de trabajo. La temporalidad está reforzada por la estructura de oportunidades en el lugar de destino —tareas agrícolas estacionales, construcción, etc.— así como por las dificultades de obtener permisos de estadía de más largo plazo. En segundo término, la migración permanente resulta de la conjunción de la falta de oportunidades de trabajo decente en el lugar de

origen, la estructura económica y el mercado laboral en el país de destino —incluyendo la llamada “cadena global de cuidados”, en el caso de las mujeres—, así como las redes de apoyo de los migrantes en el destino, la mayor conexión de los territorios y la consolidación de procesos de reunificación familiar (OIM y otros, 2011a). Las asimetrías laborales son, por tanto, un factor importante que contribuye a la movilidad laboral intrarregional.

Un proceso complejo de emisión, recepción, tránsito y retorno se está consolidando en la subregión comprendida por los países del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), lo cual requiere una mirada más profunda sobre la institucionalidad que acompaña a este proceso.¹ Para avanzar en el proceso de movilidad de las personas y la integración entre los países del SICA, con un enfoque de promoción de los derechos de los migrantes, es necesario atender a las formas institucionales que dan cumplimiento a estos derechos, notablemente, dada la motivación laboral de estos movimientos, con relación a los derechos laborales y de protección social. Este documento esboza los principales desafíos que deben afrontar los países de la subregión para promover la movilidad intrarregional laboral de las personas y, en particular, para el acceso a la protección social de los migrantes.

En el capítulo I del documento se describirán los principales rasgos de los movimientos migratorios entre los países de Centroamérica y la República Dominicana. En el capítulo II se analizarán las características de los mercados laborales y del acceso a la protección social en la subregión, destacando las asimetrías que existen entre los países y que pueden operar como incentivo para la migración. En el capítulo III, el documento se enfoca sobre la inserción laboral y el cumplimiento de los derechos de protección social de los trabajadores migrantes de la subregión. Finalmente, en el capítulo IV se analizan los desafíos más sobresalientes para lograr la universalización de la protección social en los países de la subregión y la inclusión de los migrantes.

¹ El SICA es el marco institucional de la Integración Regional de Centroamérica. Son países miembros del SICA: Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y la República Dominicana.

I. Movimientos migratorios en Centroamérica y la República Dominicana

La subregión que abarca los países del Istmo Centroamericano y la República Dominicana se caracteriza por un alto grado de movilidad de la población. Para el año 2013 se estima que algo más de 5,4 millones de centroamericanos y dominicanos se encontraban residiendo fuera de su país, aunque la cifra es probablemente mayor considerando que una parte de los migrantes lo hace de forma ilegal o no queda registrada debido a una corta temporalidad.²

Aunque el movimiento poblacional hacia los países desarrollados, y en particular a los Estados Unidos, constituye el segmento más importante de la migración de la subregión, los movimientos entre países latinoamericanos han crecido significativamente en la última década. La República Dominicana exhibe la mayor tasa de crecimiento migratorio proveniente de América Latina entre los años 2000 y 2010 (12,6%) en comparación con los otros países de la región que realizaron censos en este período. En la subregión le sigue Panamá, con un crecimiento intercensal de la migración entre países latinoamericanos del 5,7%.

² La información relativa a la migración puede elaborarse a partir de diversas fuentes: registros administrativos, censos, encuestas de hogares, y estudios cualitativos. Debido a la complejidad del fenómeno, que incluye flujos registrados, irregulares, temporales, cíclicos, etc. se hace difícil para cualquier fuente capturar todas las facetas de la migración, con lo cual, dependiendo del objetivo del estudio, las mismas se deben complementar. Por ejemplo, las estadísticas oficiales, como visados y permisos de residencia, excluyen los migrantes indocumentados y parte de los que ingresan a un país temporalmente para trabajar, además de que son insuficientes para captar la dimensión laboral. Los datos de migración que se emplean en este documento provienen de censos de población, encuestas de hogares y estudios cualitativos, aunque reconociendo las limitaciones que estas fuentes tienen para captar toda la gama de movilidad laboral en la subregión.

Por su parte, Costa Rica es el país que ha recibido el mayor volumen de inmigrantes latinoamericanos en la subregión, unos 350.000 hacia 2010 (CEPAL, 2013a).

Las migraciones circulares, de carácter transfronterizo tienen larga data en la subregión, pero más recientemente se ha comenzado a consolidar un proceso de emisión y recepción intrarregional de manera tanto temporal como permanente, que por un lado responde a las diversas transformaciones económicas en los países y las restricciones a la inmigración en los países desarrollados de destino y, por otro, ha sido facilitado por los acuerdos de integración subregional.

En el cuadro 1 se resumen los volúmenes de movimiento poblacional entre países de Centroamérica y la República Dominicana para el año 2013. Se estima que en este año alrededor de 520.000 personas residían en un país de la subregión que no era el de su nacimiento. Esto significa que el 9,6% de la población migrante en la subregión proviene de los propios países que la integran.

El mayor volumen de los movimientos migratorios intrarregionales es absorbido por Costa Rica, y está constituido fundamentalmente por nacionales de Nicaragua. Así, el 47% del total de emigrantes nicaragüenses se desplaza hacia Costa Rica, o visto en términos de los movimientos dentro de la subregión, el 90% de los migrantes intrarregionales de Nicaragua se desplaza hacia Costa Rica. Por su parte, Belice y Guatemala son países de destino para el 7% de los centroamericanos y dominicanos y Panamá y El Salvador concentran alrededor del 5,8% de los movimientos intrarregionales. En cuanto a la emisión de población hacia otros países en la subregión, El Salvador y Honduras constituyen los principales países de origen después de Nicaragua.

En conjunto, se puede decir que la mayor parte de los movimientos migratorios intrarregionales se producen entre países vecinos. El caso más notorio es el mencionado de los nicaragüenses que emigran hacia Costa Rica, una ruta migratoria que es la segunda en importancia en América Latina. Los panameños también se dirigen principalmente a Costa Rica; Belice es el principal destino intrarregional de los guatemaltecos, y la mayor parte de los hondureños se dirigen a Nicaragua y El Salvador.

CUADRO 1
CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA: VOLÚMENES MIGRATORIOS
BILATERALES, 2013

País de origen País de destino	Belice	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	Rep. Dom.	Total inmigrantes subregión
Belice	...	n.d.	11 223	21 218	4 636	n.d.	n.d.	n.d.	37 077
Costa Rica	140	...	10 729	2 676	3 949	303 523	13 769	1 105	335 891
El Salvador	335	867	...	8 795	11 558	7 743	447	71	29 816
Guatemala	873	1 107	18 295	...	7 993	8 158	286	104	36 816
Honduras	262	618	6 353	3 306	...	5 574	286	97	16 496
Nicaragua	26	11 057	2 510	1 809	12 717	...	417	71	28 607
Panamá	74	6 659	2 768	1 377	1 289	11 080	...	6 944	30 191
Rep. Dom.	79	2 146	506	657	599	574	967	...	5 528
Total emigrantes subregión	1 789	22 454	52 384	39 838	42 741	336 652	16 172	8 392	520 422

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Naciones Unidas (2013b).

n.d. corresponde a datos no disponibles.

La dinámica de los movimientos migratorios en la subregión es bastante dispar, aunque se pueden distinguir dos grupos principales de países. Por una parte, Costa Rica, Panamá, y, más recientemente, Belice, son países de inmigración neta, con una tasa anual de migración neta para el período 2005–2010 de entre 1,3 y 4,7 por cada 1.000 habitantes (véase el cuadro 2). Por otra parte, el resto de los países de la subregión son países de emigración, con tasas netas anuales de migración entre –2,8 y –9,5 por cada

1.000 habitantes. Así, los países que muestran mayor emisión de población son El Salvador y Nicaragua, fundamentalmente hacia los Estados Unidos, en el primer caso, y hacia Costa Rica, en el segundo. En términos de volumen, el saldo negativo más importante lo registra El Salvador.

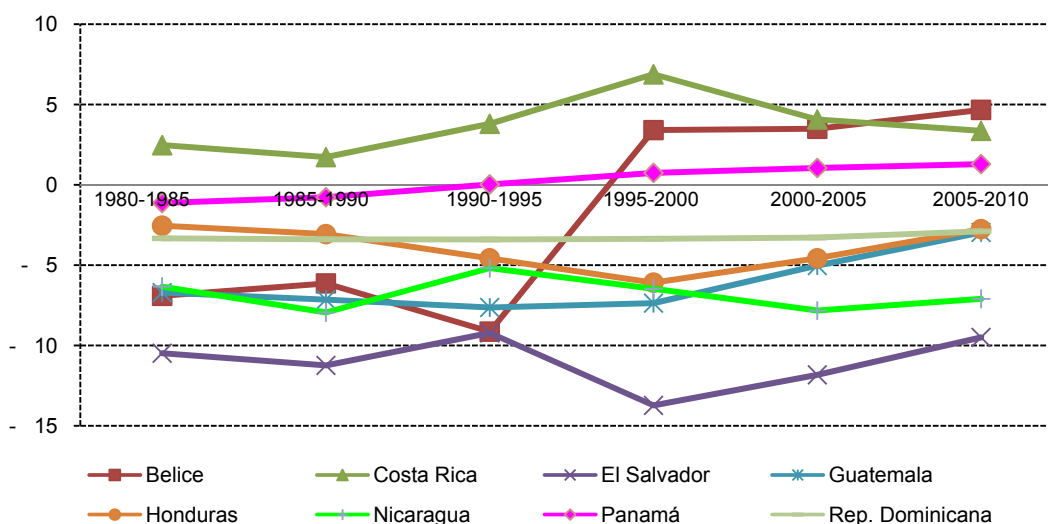
CUADRO 2
CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA: MIGRACIÓN NETA, 2005–2010

	Belice	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	Rep. Dominicana
Migración anual neta (cada 1 000 habitantes)	4,7	3,4	-9,5	-3,0	-2,8	-7,1	1,3	-2,9
Volumen de migración neto (miles)	6 778	75,6	-291,71	-200	-100	-200	22,76	-140,0

Fuente: Basado en datos de Naciones Unidas (2013c).

La tendencia, a su vez, difiere entre estos países, ya que mientras Belice y Panamá muestran una tasa de migración neta positiva y creciente desde los años noventa, Costa Rica presenta un enlentecimiento de la migración neta desde el quinquenio 1995–2000, cuando tuvo su pico (véase el gráfico 1). Los países de saldo neto negativo alcanzaron su máximo nivel de expulsión hacia fines de los noventa y comienzos de los años 2000, a partir de lo cual se enlentece la pérdida relativa de población (Naciones Unidas, 2013c). Muchas podrían ser las causas de este cambio en la tendencia, como el establecimiento de mayores restricciones a la migración de largo plazo hacia países desarrollados, unido al deterioro en las condiciones económicas de los mismos, un incremento en los movimientos de corto plazo, un mayor desplazamiento de tipo ilegal, o una mejoría en las condiciones económicas y políticas de los países expulsores.

GRÁFICO 1
CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA: EVOLUCIÓN DE LA TASA DE MIGRACIÓN NETA, 1980–2010
(Por cada 1.000 habitantes)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Naciones Unidas (2013c).

La información censal permite realizar un examen más detallado de los movimientos migratorios. Para dar cuenta de ello se ha recurrido a los últimos censos realizados en dos de los países de migración neta positiva de la subregión: Costa Rica y Panamá, en 2011 y 2010, respectivamente.³ De acuerdo con los datos disponibles, Costa Rica tiene un volumen de migración neto más alto, y esto se manifiesta también en la proporción de la población censada que declara haber nacido en el extranjero. La misma alcanza a casi el 9% del total de la población en dicho país, mientras que es del 4% en Panamá.

Por su parte, la distribución etaria de los inmigrantes sugiere que el movimiento poblacional tiene una motivación laboral, dado el sesgo que se observa hacia las edades económicamente activas. Así, tres de cada cuatro de los habitantes de Costa Rica nacidos en el extranjero se encuentran entre los 20 y los 64 años, y 47,3% tienen entre 20 y 39 años. De manera similar, tres de cada cuatro de los extranjeros en Panamá se encuentra en el grupo etario 20–64 años, pero la distribución se inclina hacia edades más altas, con un 40% entre 20 y 39 años.

Es interesante observar, a su vez, que la inmigración en Costa Rica tiene un carácter claramente femenino, ya que el 52% de los nacidos en el extranjero son mujeres. La feminización de la migración tiene relevancia por su impacto en las estructuras familiares y sociales tanto en los países de destino como en los de origen. Por ello cabe apreciar que esta condición se registra en Costa Rica de manera más acentuada entre los 20 y los 39 años, un tramo etario de alta fertilidad. En el caso de Panamá, el perfil netamente femenino se da fundamentalmente entre los 20 y los 34 años.

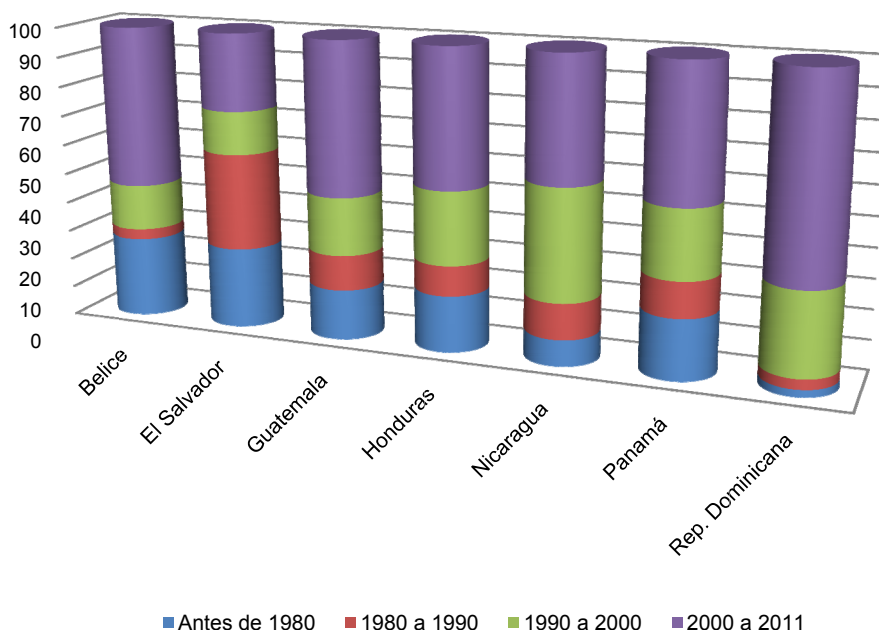
La distribución por país de origen de la población nacida en el extranjero en Costa Rica confirma la ya señalada preeminencia de los nacionales de Nicaragua, ya que tres de cada cuatro inmigrantes provienen de este país. Su arribo, sin embargo, no se dio de manera homogénea en el tiempo. La información censal indica que la llegada de nicaragüenses se acentuó a partir de 1990, con un contingente aún más importante en los últimos diez años, luego de la amnistía migratoria de 1999. Es más, toda la inmigración proveniente de la subregión, excepto en el caso de los salvadoreños, se incrementó fuertemente a partir de 1990. La llegada de panameños, por ejemplo, prácticamente se ha duplicado en cada decenio desde entonces (véase el gráfico 2a). Esta situación constituye una transformación de los movimientos migratorios, ya que se ha pasado de una migración derivada de la situación política y los conflictos internos en varios de los países de Centroamérica, a una migración con motivaciones fundamentalmente económicas.

En Panamá, la importancia de la inmigración intrarregional es un poco menor que en Costa Rica, ya que se acota al 18% del total de la población nacida en el extranjero. Las contribuciones principales son realizadas por los nacidos en Nicaragua (6,6%), la República Dominicana (4,1%) y Costa Rica (4%). Si bien una parte importante de los inmigrantes de la subregión llegaron a Panamá con anterioridad al año 2000, en el último quinquenio se ha producido un nuevo impulso, como se puede observar en el gráfico 2b.

Los factores económicos tienen un papel clave en la decisión de emigrar, además de las coyunturas políticas, de manera que las diferencias de estructura económica y de oportunidades laborales entre los países de la subregión, más aún en un contexto de integración económica y social, facilitan el movimiento de personas, inciden sobre la decisión de emigrar y marcan las pautas de itinerario de los migrantes. La próxima sección se aboca a describir sucintamente los principales rasgos de los mercados laborales de los países centroamericanos y la República Dominicana, a fin de revelar las asimetrías que existen entre ellos y que motivan los movimientos poblacionales.

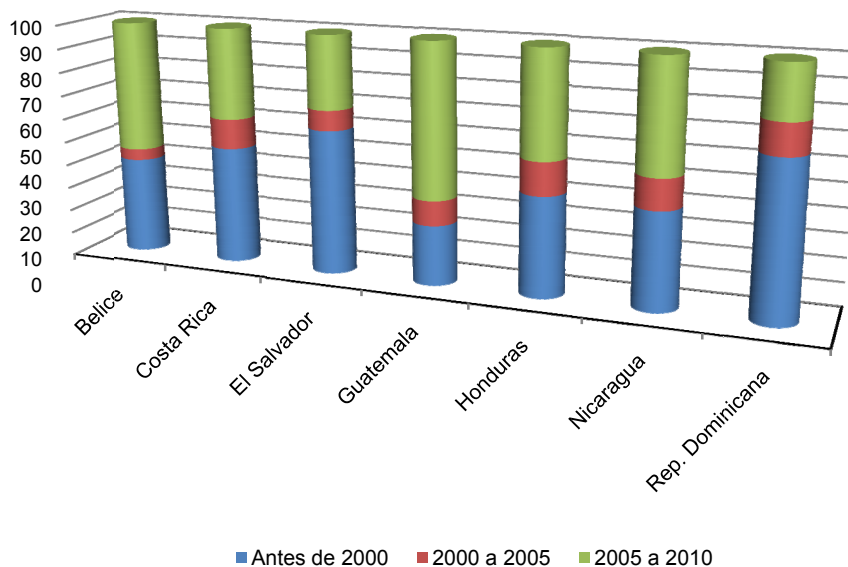
³ La información en el resto de este capítulo fue elaborada sobre la base de los datos del XI Censo Nacional de Población y VII de Vivienda 2010 de Panamá, y del X Censo Nacional de Población y VI de Vivienda 2011 de Costa Rica.

GRÁFICO 2a
PERÍODO DE LLEGADA A COSTA RICA DE LA POBLACIÓN NACIDA EN CENTROAMÉRICA
Y LA REPÚBLICA DOMINICANA
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de tabulaciones especiales del X Censo Nacional de Población y VI de Vivienda 2011, INEC, Costa Rica.

GRÁFICO 2b
PERÍODO DE LLEGADA A PANAMÁ DE LA POBLACIÓN NACIDA EN CENTROAMÉRICA
Y LA REPÚBLICA DOMINICANA
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de tabulaciones especiales del XI Censo Nacional de Población y VII de Vivienda 2010, INEC Panamá.

II. Mercados laborales y acceso a la protección social en Centroamérica y la República Dominicana

Las formas de provisión de la protección social en América Latina, así como su enfoque, han evolucionado desde los comienzos del siglo XX. A lo largo de su desarrollo se evidencia una persistente segmentación en el acceso a la protección social y una difícil articulación de ésta con el empleo. En una primera etapa, la concepción de la protección social era que debía estar basada en el empleo formal —fundamentalmente asalariado y urbano— y con un Estado planificador y proveedor de servicios sociales de corte universalista, aunque de limitada cobertura. A ésta le sigue una etapa marcada por el enfoque económico emanado del Consenso de Washington, que implica un papel más preponderante del mercado y un papel del Estado más subsidiario y de control. La protección social en este período adquiere un carácter dual: un segmento contributivo con capitalización individual y aseguramiento, y uno no contributivo que opera como mecanismo de emergencia para atender poblaciones pobres y vulnerables. A partir de los años noventa se conforma un enfoque centrado en la competitividad, en el cual el Estado, aunque con un papel todavía subsidiario, adquiere uno más activo en la promoción de políticas de protección social con el fin de romper la transmisión intergeneracional de la pobreza.

El desarrollo de la protección social en el presente siglo está pautado por un enfoque de la política social centrado en la reducción de las desigualdades mediante la realización de derechos humanos, económicos, sociales y culturales, y de la ciudadanía plena. Estos principios implican un Estado garante de los derechos y por tanto generan obligaciones para que su cumplimiento sea universal y progresivo. En términos de la protección social, ésta sería concebida como una garantía ciudadana (Cecchini y Martínez, 2011). Es en este sentido que se deben

buscar mecanismos para extender la protección social a quienes aún se encuentran relegados de la misma, incluyendo pilares contributivos (seguridad social) y no contributivos (asistencia o transferencias sociales). El enfoque de protección social como garantía es universal en su orientación, aunque en algunas áreas se recurre a la focalización como instrumento para reducir las desigualdades e incluir a los más pobres y vulnerables. El carácter universalista implica que quienes se trasladan a vivir y trabajar de un país a otro también tienen derechos y deben ser incluidos en las políticas de protección social.

A lo largo de esta evolución, los sistemas de protección social en América Latina han estado muy estrechamente ligados a la estructura del mercado de trabajo, dado el peso del pilar contributivo, y por tanto a la estructura productiva de los países. Esta articulación está en la base de la importante estratificación que existe en el acceso a la protección social en la región. En efecto, la estructura productiva en América Latina está altamente segmentada, y las brechas de productividad resultantes se trasladan al mercado de trabajo, creando desigualdades que se reflejan en el acceso a la protección social.

En América Latina hay un estrato alto en la estructura productiva que genera dos terceras partes del PIB, mientras que el sector de menor productividad sólo genera el 10,6% del producto. En cambio, la relación en cuanto a la creación de empleo se invierte: el estrato alto genera apenas el 19,8% del empleo, mientras que el estrato medio crea el 30% y el estrato bajo genera uno de cada dos empleos. La distribución de ingresos laborales resultante es claramente dispar: el producto por ocupado del estrato alto supera en 16,3 veces al del estrato bajo y en 4,5 veces al del estrato intermedio. El estrato bajo, con niveles mínimos de productividad e ingresos, pero generador de la mitad de los empleos, corresponde al sector informal. La CEPAL ha dado en llamar a esta situación la “fábrica de la desigualdad”: brechas enormes de productividad, una distribución del empleo inversamente proporcional a la productividad e importantes desigualdades en los ingresos laborales (CEPAL, 2012b).

Los países de Centroamérica y la República Dominicana se caracterizan por esta heterogeneidad productiva y por importantes brechas en el mercado de trabajo. Ello se manifiesta en un alto peso de la informalidad y en disímiles condiciones de trabajo, incluyendo el acceso a la protección social, de fuerte base contributiva, y ligada al empleo formal principalmente asalariado y urbano. En la medida en que existen diferencias en las estructuras y condiciones sociales y económicas de los países de la subregión, también se producen incentivos para los movimientos poblacionales entre los mismos. Para caracterizar estas disparidades como fuente potencial de las migraciones, en el presente capítulo se describen sucintamente los principales rasgos del mercado de trabajo en la subregión, y luego el acceso a la protección social de la población de estos países, con un énfasis en el pilar contributivo.⁴

A. Asimetrías de los mercados laborales de la subregión

Los indicadores de participación económica y empleo muestran la diversidad de situaciones presentes en la subregión. En cuanto a la participación económica, dos países presentan tasas inferiores al promedio latinoamericano: Costa Rica con 60,7% y la República Dominicana con 56,2%, mientras que Honduras y Panamá se sitúan en el promedio de la región (véase el cuadro 3). Empero, el rasgo más saliente es el rezago que presenta la subregión en términos de participación económica de la mujer, que no alcanza a involucrar ni a una de cada dos mujeres en edad de trabajar.

⁴ Debido a la falta de información comparable, las próximas secciones no incluyen el análisis de Belice.

CUADRO 3
CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA: INDICADORES SELECCIONADOS
DEL MERCADO LABORAL, 2011

(En tasas anuales medias)

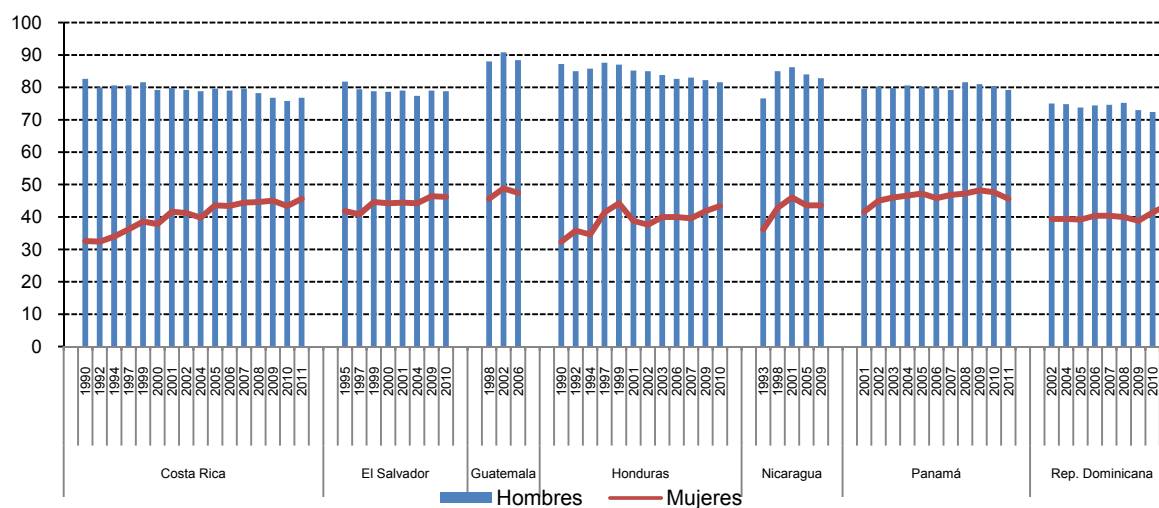
País	Participación	Desempleo	Sector informal
Costa Rica	60,7	7,7	36,2
El Salvador	62,7	6,6	55,0
Guatemala	66,2	3,1	55,1
Honduras	61,6	6,8	50,8
Nicaragua	72,1	9,7	43,4
Panamá	61,9	3,6	31,5
Rep. Dominicana	56,2	5,8	50,6

Fuente: Elaboración propia sobre la base de tabulaciones especiales de la encuestas de hogares de los respectivos países y CEPALSTAT.

El empleo en el sector informal corresponde a los ocupados urbanos en sectores de baja productividad. La tasa de desempleo corresponde al desempleo abierto urbano, excepto Rep. Dominicana que es nacional. La tasa global de participación es nacional. Los datos de participación de Guatemala son de 2006, y los de Honduras y Nicaragua son de 2010. Los datos de ocupación en el sector informal para Nicaragua corresponden al año 2009, y los de El Salvador, Guatemala y Honduras a 2010.

A pesar de los bajos niveles, la evolución de la participación femenina sigue la tendencia regional creciente, incluso acompañada de una leve disminución en la participación económica de los hombres. Este proceso ha resultado en una mayor convergencia en las tasas de actividad, como se observa en el gráfico 3. Costa Rica y Honduras, en particular, presentan el crecimiento más importante en la participación económica de las mujeres desde 1990, y a la vez las más fuertes reducciones en la distancia entre las tasas de participación laboral masculina y femenina. En el primer caso, la distancia descendió en casi 19 puntos porcentuales entre 1990 y 2011, y en el segundo caso la caída fue de 16,6 puntos porcentuales hasta 2010.

GRÁFICO 3
CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA: EVOLUCIÓN DE LA TASA ESPECÍFICA DE
PARTICIPACIÓN DE LA POBLACIÓN URBANA POR SEXO, 1990–2011

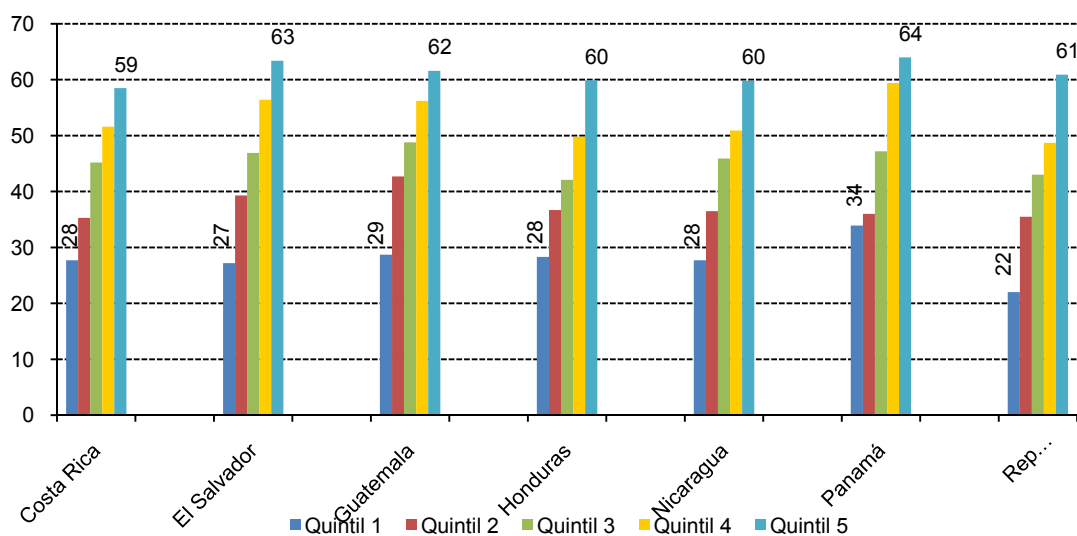


Fuente: Elaboración propia con base en datos de CEPALSTAT.

Nota: Porcentaje de la población urbana económicamente activa de 15 años y más.

Cuando se observa el perfil de la participación económica de las mujeres se destaca un importante grado de estratificación. Mientras que las tasas de actividad económica entre las mujeres de los hogares del quintil más alto de ingresos per cápita se ubican en torno al 60% (con un máximo del 64% en Panamá), sus pares del quintil de hogares más pobres se encuentran en su mayor parte fuera del mercado laboral. La tasa supera el 30% sólo en el caso de Panamá (véase el gráfico 4). En términos generales, esta divergencia se puede explicar por la presión que ejercen las tareas del hogar y el cuidado de los dependientes sobre las mujeres en los hogares de menores ingresos, operando como limitante para la salida al mercado laboral. Por el otro lado, en la mayor parte de los países son precisamente las personas de hogares de menores ingresos quienes emigran, de manera que las tasas de actividad económica femenina en los países expulsores podrían ser más altas si existieran mayores oportunidades laborales en el mercado local que incidieran sobre la decisión de emigrar.

GRÁFICO 4
TASA DE PARTICIPACIÓN ECONÓMICA FEMENINA POR QUINTIL DE INGRESO
PER CÁPITA DEL HOGAR, 2010
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de CEPALSTAT

Nota: Porcentaje de la población femenina urbana y rural económicamente activa de 15 años y más. Las cifras de Guatemala corresponden al 2006.

La tendencia a una mayor presencia de las mujeres en el mercado laboral tiene consecuencias sobre los movimientos migratorios, además de la propia composición del empleo nacional. De hecho, se ha argumentado que la mayor participación económica de las mujeres en Costa Rica habría influido sobre el flujo migratorio de mujeres nicaragüenses, quienes encontrarían mayores oportunidades de empleo en aquel país para sustituir a sus pares costarricenses en las tareas de servicio doméstico y cuidado. Más adelante se discutirá este aspecto con más detalle al observar la inserción laboral de los migrantes en la subregión.

Las tasas de desempleo en los países miembros del SICA presentan una alta variación, fruto de sus diferentes estructuras y políticas económicas e institucionalidad laboral. El rango de desempleo va desde un 3% en Guatemala al 9,7% en Nicaragua (véase de nuevo el cuadro 3). Por otra parte, con excepción de Panamá, los países de la subregión no han logrado recuperar las tasas previas a la crisis de 2008–2009. Efectivamente, la crisis económica y financiera internacional se reflejó en un enlentecimiento en la creación de empleo y en algunos países el mismo incluso se contrajo. De hecho, la crisis detuvo un proceso de expansión del empleo que se venía operando desde los años noventa (CEPAL/México, 2012).

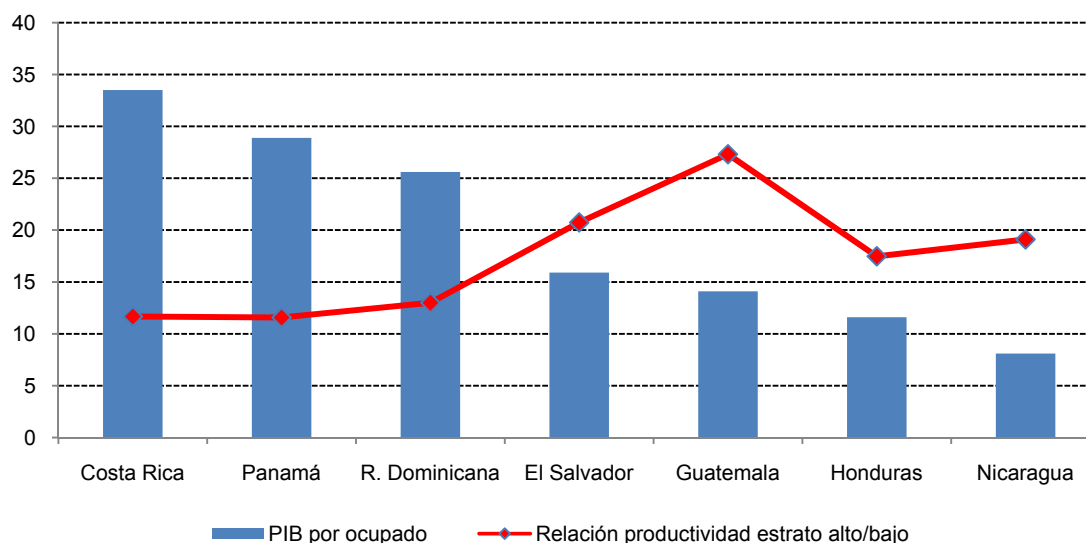
En la desagregación por sexo se confirman las dificultades de inserción laboral de las mujeres. Salvo en El Salvador y Nicaragua, las mujeres tienen mayores dificultades que los hombres para encontrar trabajo. En particular, en Costa Rica la tasa de desempleo femenina es superior a la masculina en un 54%; en la República Dominicana es un 52,6% más alta, y en Panamá es un 43% superior a la respectiva tasa masculina.⁵

Junto a la creación de empleo, el desafío más importante de la subregión es mejorar la calidad del empleo que se genera. La mayor parte de los países presenta un alto grado de segmentación del mercado laboral dado por la significativa heterogeneidad de sus estructuras productivas. El grado de heterogeneidad estructural de las economías está relacionado con el desempeño económico y social de los países. De acuerdo con una clasificación de países según su grado de heterogeneidad estructural realizada por CEPAL, la mayor parte de los países de la subregión se caracteriza por tener un nivel de heterogeneidad estructural severa. Las únicas excepciones son Costa Rica, con un nivel moderado, y Panamá, con un nivel intermedio. Esto significa que en buena parte de la subregión una alta proporción de los ocupados pertenece al estrato bajo de productividad, que aporta una fracción mínima del producto, mientras que el estrato alto ocupa a una proporción muy reducida de los trabajadores, pero genera un porcentaje muy elevado del producto (Infante, 2011).

Los niveles de productividad media reflejan esta clasificación. Así, se observa en el gráfico 5 que en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua el PIB por ocupado es inferior a Costa Rica y Panamá, que tienen un grado de heterogeneidad productiva más moderado. Es más, la productividad de Costa Rica duplica la de El Salvador y Guatemala, es casi tres veces la de Honduras y cuatro veces la de Nicaragua. A su vez, al interior de las economías se producen divergencias importantes entre estratos productivos, con brechas que se hacen aún más agudas en los países de heterogeneidad estructural severa. Por ejemplo, la relación de productividad entre el estrato alto y el bajo en Guatemala es de 27 veces y de 20 veces en El Salvador.

GRÁFICO 5
CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA: PRODUCTIVIDAD POR ESTRATO PRODUCTIVO, 2009

(En miles de dólares PPA)



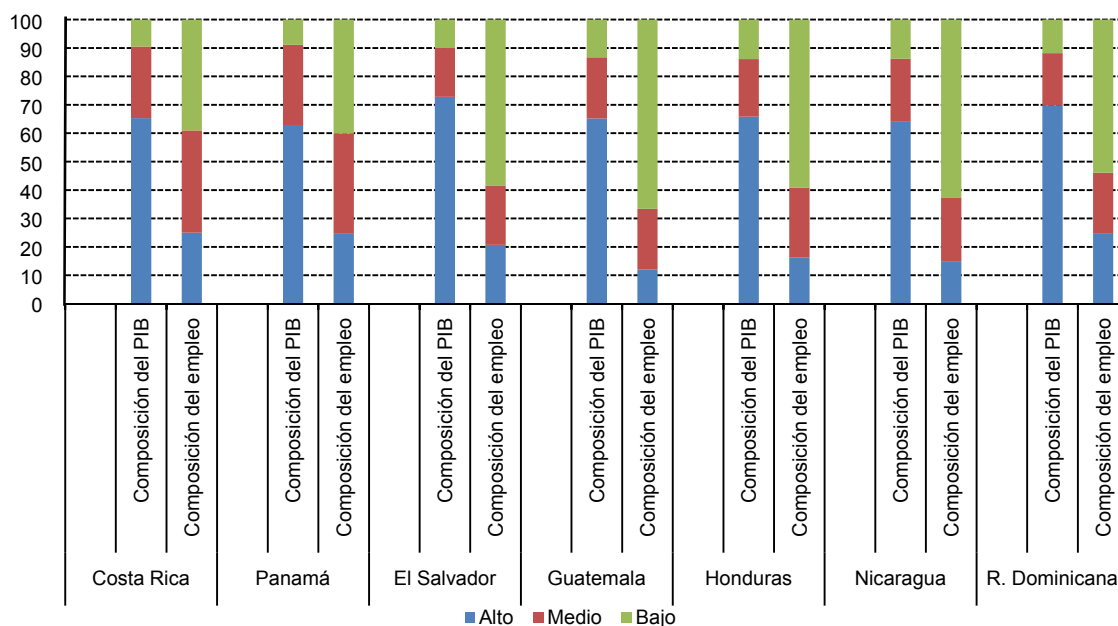
Fuente: Elaboración propia con base en datos de Infante (2011).

⁵ Datos de CEPALSTAT en torno a 2010.

Estas divergencias se traducen en segmentación del mercado laboral, con la coexistencia de un reducido sector de empleos de alta productividad y mejores remuneraciones medias, así como acceso a la protección social, y un sector muy grande de empleos de baja productividad, menores ingresos laborales medios y escasa o ninguna protección social. Como lo muestra el gráfico 6, la capacidad de crear empleo del estrato alto es muy reducida, aún en los países con heterogeneidad moderada e intermedia. En Costa Rica y Panamá un cuarto del empleo se concentra en el estrato alto, el mismo que genera dos tercios del producto interno bruto. En los demás países las brechas se ensanchan. En el extremo se encuentra Guatemala, donde el estrato alto genera 65% del PIB pero sólo crea 12% del empleo; y a la inversa, quien crea dos de cada tres empleos es el estrato bajo, generador de apenas 13% del PBI.

GRÁFICO 6
CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA: COMPOSICIÓN DEL PIB
Y DEL EMPLEO POR ESTRATO PRODUCTIVO, 2009

(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Infante (2011).

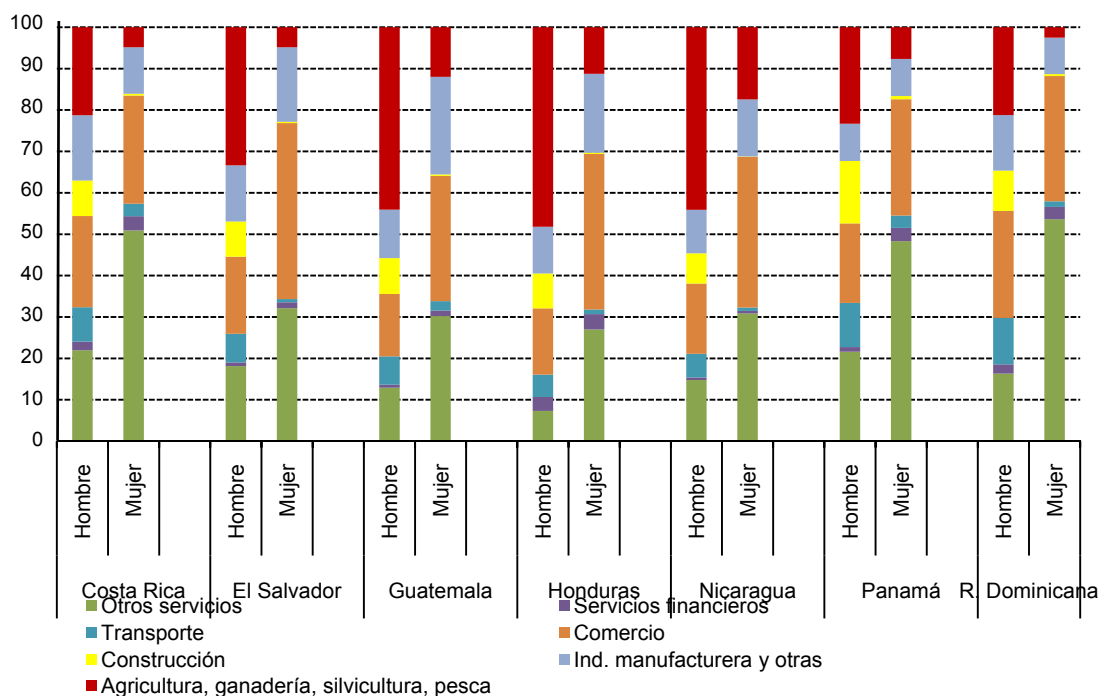
Otra forma de identificar la segmentación laboral es a través de la distribución del empleo por rama de actividad económica. La principal fuente de empleos en la subregión es el sector servicios. En la República Dominicana, Costa Rica y Panamá, por ejemplo, abarca entre 64% y 67% de los ocupados. El sector agrícola, por su parte, ha reducido participación sectorial en el empleo en casi todos los países, es aún muy importante en Honduras, Nicaragua y Guatemala, donde abarca a uno de cada tres ocupados, y en El Salvador, a uno de cada cinco. La distribución por sexo tiene el mismo sesgo en todos los países: la presencia de las mujeres es sustancialmente mayor en el sector servicios, al tiempo que aumenta la participación de los hombres en la agricultura (véase el gráfico 7).

Precisamente, el sector servicios, que es el que ocupa mayores activos, ha tenido una trayectoria en su productividad relativa muy limitada, a pesar de haber incrementado su participación en el PIB de la subregión en las últimas dos décadas. Ello sugiere que fueron los servicios de bajo valor agregado los que más crecieron, y que los sectores más dinámicos tuvieron una menor absorción del empleo.

La distribución de los empleados por categoría de ocupación proporciona otros indicios sobre las diferentes capacidades de creación de empleo productivo en los países. Así, Costa Rica y Panamá, que se caracterizan por una menor heterogeneidad productiva, son los países con mayor proporción de asalariados en la subregión (véase el cuadro 4). Por otro lado, en los países de heterogeneidad productiva severa se advierte una mayor presencia de cuentapropistas y de familiares y ayudantes no remunerados.

En Nicaragua, por ejemplo, casi el 30% de los ocupados trabaja por cuenta propia, y uno de cada cuatro trabaja como familiar o ayudante no remunerado. En la República Dominicana, el porcentaje de cuentapropistas se eleva al 43,4% y en Honduras al 42,1%.

GRÁFICO 7
CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA: ESTRUCTURA DE LA POBLACIÓN OCUPADA, POR SECTOR DE ACTIVIDAD ECONÓMICA Y SEXO, 2010
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Nota: Las cifras de Nicaragua corresponden al año 2009.

CUADRO 4
CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA: ESTRUCTURA DE LA POBLACIÓN OCUPADA, POR CATEGORÍA DE OCUPACIÓN PRINCIPAL, 2010
(En porcentajes)

País	Empleadores	Asalariados	Cuenta propia	Servicio doméstico	Familiares y/o no remunerados
Costa Rica	3,5	69,0	19,2	7,1	1,2
El Salvador	4,3	52,4	30,8	4,7	7,8
Guatemala	3,1	51,6	32,3	3,5	9,4
Honduras	2,7	42,3	42,1	2,7	10,3
Nicaragua	5,8	39,8	29,6	...	24,8
Panamá	3,2	61,2	26,5	4,7	4,4
Rep. Dominicana	3,8	45,2	43,4	5,4	2,3

Fuente: Elaboración propia sobre la base de tabulaciones especiales de la encuestas de hogares de los respectivos países.

Nota: Las cifras de Nicaragua corresponden al año 2009.

En el cuadro 5 se combina la categoría de ocupación y el tamaño de la empresa para obtener un indicador de ocupación en sectores de baja productividad, como aproximación a la informalidad en cada país. Una vez más se puede hacer la distinción de Panamá y Costa Rica, con un segmento de trabajadores en el sector informal menor al que registran los demás países de la subregión. En ambos casos el porcentaje de ocupados en sectores de baja productividad está por debajo del promedio de América Latina (31,5% y 36,2% frente al 45,6% regional). En el otro extremo, más de la mitad de los ocupados en la República Dominicana, Honduras, El Salvador y Guatemala trabaja en el sector informal. La distribución interna indica que la mayor parte de los ocupados son trabajadores independientes no calificados y que se concentran en el sector comercio y servicios, especialmente las mujeres. Precisamente, son las mujeres quienes tienen una inserción laboral más sesgada hacia los empleos de baja productividad. En Guatemala y El Salvador, por ejemplo, más del 60% de las trabajadoras encontraba ocupación en el sector informal.

CUADRO 5
OCUPADOS URBANOS EN SECTORES DE BAJA PRODUCTIVIDAD (SECTOR INFORMAL)
DEL MERCADO DEL TRABAJO, POR SEXO, 2011
(En porcentajes)

País		Microempresas: empleadores	Microempresas: asalariados	Empleo doméstico	Trabajadores independientes no calificados	Total en sectores de baja productividad
Costa Rica	Hombre	3,4	13,2	0,7	14,4	31,7
	Mujer	2,0	10,1	17,0	13,4	42,4
El Salvador	Hombre	4,7	19,5	0,4	24,1	48,7
	Mujer	3,1	9,5	7,6	41,7	61,9
Guatemala	Hombre	5,7	19,6	0,1	24,2	49,5
	Mujer	3,0	9,6	8,9	40,7	62,2
Honduras	Hombre	4,0	17,0	0,5	29,0	50,5
	Mujer	2,3	7,7	8,2	32,9	51,0
Nicaragua	Hombre	0,2	34,4	34,6
	Mujer	10,1	44,3	54,5
Panamá	Hombre	3,2	0,78	0,9	19,6	31,6
	Mujer	1,8	6,4	10,5	12,7	31,4
Rep. Dominicana	Hombre	2,4	5,3	1,1	44,5	53,3
	Mujer	1,7	5,6	12,7	26,8	46,8

Fuente: Elaboración propia sobre la base de tabulaciones especiales de la encuestas de hogares de los respectivos países y CEPALSTAT.

Nota: Las cifras de Nicaragua corresponden al año 2009, y las de El Salvador, Guatemala y Honduras a 2010.

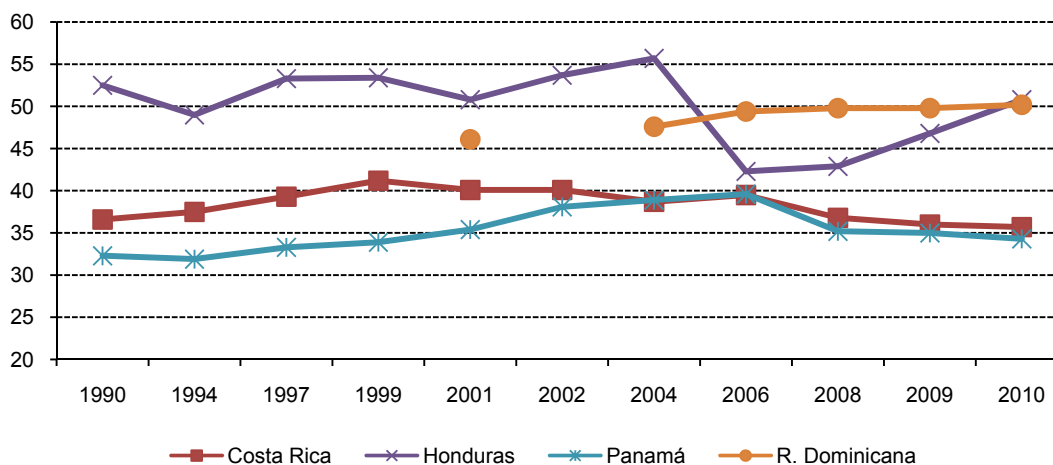
La evolución de la ocupación urbana en sectores de baja productividad muestra que los dos países de heterogeneidad moderada e intermedia han reducido el peso de este sector, especialmente desde mediados de la década de 2000 (véase el gráfico 8). En efecto, en Costa Rica se pasó de un 40% en 2001 a un 36% en 2011, propiciado fundamentalmente por la caída en la proporción de microempresarios y de trabajadores independientes no calificados. Por otra parte, cabe distinguir que en el mismo período se generó un incremento significativo del sector doméstico, que pasó a ocupar del 10% al 17% de las mujeres urbanas. Este cambio se produce paralelamente a la mayor salida de las mujeres al mercado laboral, como se vio anteriormente.

En Panamá el proceso se dio a partir de 2005, pero fue más pronunciado: de 40% de ocupados en sectores de baja productividad en ese año se pasó a 31,5% en 2011. Al interior de la clasificación, la caída se concentró en los trabajadores independientes no calificados, y en particular en las mujeres ocupadas en el comercio y los servicios, así como en el servicio doméstico. Esto

sugiere que la mayor importancia que adquirió el sector servicios en la última década se produjo en actividades de mayor valor agregado.

Por su parte, las condiciones de ocupación en los países de heterogeneidad productiva severa se han agravado, en el sentido de que la ocupación en sectores de baja productividad ha seguido una trayectoria ascendente, colocándose por encima de la mitad de los ocupados urbanos totales.

GRÁFICO 8
EVOLUCIÓN DE LA OCUPACIÓN URBANA EN SECTORES DE BAJA PRODUCTIVIDAD
EN PAÍSES SELECCIONADOS, 1990–2010
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de CEPALSTAT.

Notas: Porcentaje de ocupados urbanos en sectores de baja productividad sobre el total de ocupados urbanos. La cifra de Panamá de 1990 corresponde a 1991; la de Honduras de 2004 corresponde a 2003, y la de 2008 corresponde a 2007.

Esta alta proporción de ocupados en sectores de baja productividad indica el grado de vulnerabilidad que sufre buena parte de la fuerza laboral en los países de Centroamérica y la República Dominicana, con condiciones de precariedad laboral, bajos ingresos relativos y desprotección. Las diferentes tendencias de los países, además, sugieren las trayectorias posibles de los migrantes en la subregión, de países con menor generación de empleo decente hacia países con mejores oportunidades laborales.

Un indicador de precariedad laboral es la falta de un contrato formal que medie la relación laboral. En El Salvador y Guatemala, menos de la mitad de los asalariados urbanos trabaja con un contrato formal (véase el cuadro 6). Los trabajadores en sectores de productividad baja se encuentran prácticamente excluidos de toda relación formal, con lo cual no pueden acogerse a los derechos laborales que les corresponderían. En estos dos países, que presentan los contingentes más significativos de trabajadores en sectores de baja productividad, sólo entre 4,6% y 8,2% de los asalariados de estos sectores cuentan con un contrato formal. De manera similar, en la República Dominicana y Honduras la proporción de éstos no alcanza al 10%. Por otra parte, es preocupante que el empleo en sectores de productividad alta y media tampoco garantiza la formalidad. Aún en estos pequeños sectores más dinámicos alrededor de dos de cada cinco asalariados no cuentan con contrato de trabajo en El Salvador, la República Dominicana y Guatemala. La excepción en la subregión es Panamá, donde 95% de los asalariados en sectores de productividad media y alta sí cuentan con contrato formal, y poco más de 30% de los que trabajan en sectores de baja productividad. Un dato adicional interesante que se desprende del cuadro 6 es que en algunos de los países con alto grado de informalidad, las asalariadas mujeres tienen mayor probabilidad de contar con un contrato de trabajo, aunque, como ya se ha visto, las trabajadoras están sobrerrepresentadas en categorías de baja productividad.

CUADRO 6
CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA: ASALARIADOS CON CONTRATO
FORMAL EN ÁREAS URBANAS, 2009

(En porcentajes)

País	Total asalariados	En sectores de productividad media y alta	En sectores de baja productividad	Hombres	Mujeres
El Salvador	42,4	60,1	4,6	40,5	45,1
Guatemala	46,6	64,4	8,2	44,3	50,4
Honduras	62,6	79,0	9,9	58,4	68,4
Panamá	83,7	95,0	31,3	85,8	81,0
República Dominicana	50,2	61,1	8,2	54,0	46,0

Fuente: Elaboración propia con base en datos de CEPAL (2012a).

Notas: Asalariados urbanos de 15 y más años de edad que declararon ingresos laborales. Las cifras de Guatemala corresponden a 2006.

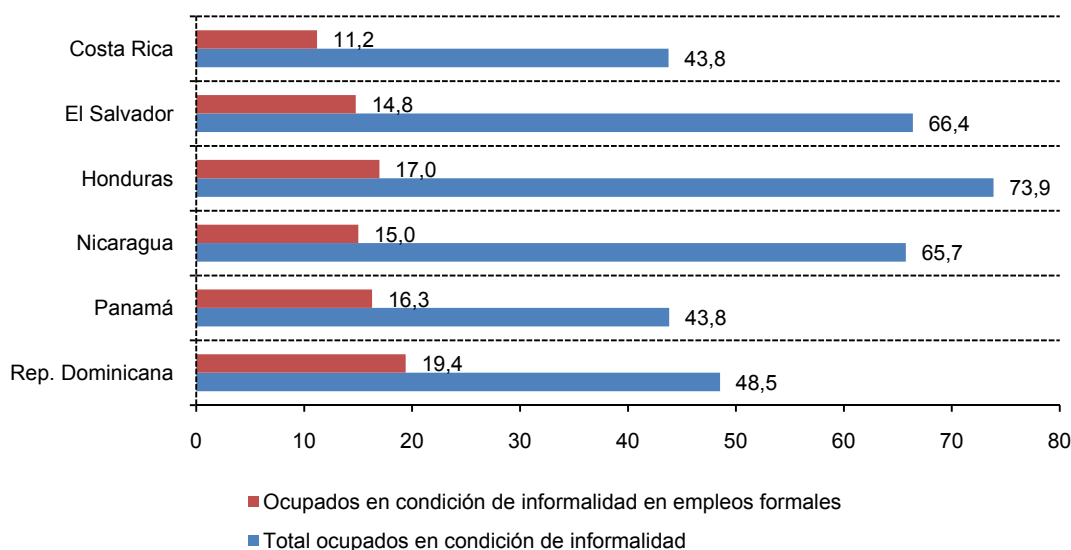
La Organización Internacional del Trabajo (OIT) utiliza una definición de empleo informal basada en el puesto o relación de trabajo y que es más amplia que la definición de sector informal o de empleos en sectores de baja productividad. En particular, además de los trabajadores considerados en esta última categoría se incluyen los empleados que no cuentan con protección legal —como la proporcionada por un contrato formal—, no están cubiertos por la seguridad social de forma directa, o no tienen derecho a una serie de beneficios como licencia pagada por enfermedad (OIT, 2012). La disquisición es relevante pues se incluyen trabajadores que nominalmente se encuentran en una empresa formal, pero por las características de su relación laboral se hallan excluidos de diversos derechos laborales y por tanto son más vulnerables. Como fue mencionado, en todos los países de la subregión existe un contingente de trabajadores que se encuentra empleado sin que medie un contrato formal y otro grupo que, como se verá en la próxima sección, no cotiza a la seguridad social.

En el gráfico 9 se revela el alcance de la definición extendida, que confirma algunas de las tendencias ya indicadas. En particular, Costa Rica y Panamá presentan los niveles más bajos de informalidad, seguidos de la República Dominicana. No obstante, entre 11% y casi 20% de los trabajadores del sector formal en estos países se encuentra en situación de informalidad. Mientras tanto, dos de cada tres trabajadores en Nicaragua y El Salvador son informales, así como tres de cada cuatro hondureños.

Además, el empleo en el sector informal está asociado a bajas remuneraciones relativas. Efectivamente, los ingresos laborales promedio de los trabajadores informales son inferiores a los de los trabajadores en condiciones de formalidad. La evolución, sin embargo, ha seguido diferentes trayectorias al interior de la subregión. En Honduras, por ejemplo, la brecha se duplicó entre 1998 y 2010, mientras que en Panamá la diferencia de ingresos laborales se redujo de forma moderada (CEPAL/México, 2012).

Si se consideran los ingresos medios de la población ocupada urbana en múltiplos de las respectivas líneas de pobreza per cápita, se observa que los países con heterogeneidad estructural severa presentan ingresos medios por debajo de los otros países de la región. Al interior de los países, a su vez, se produce una brecha significativa entre los ocupados de acuerdo con el estrato de productividad en el cual se insertan. En Costa Rica, por ejemplo, el nivel de ingreso medio de los ocupados en categorías de baja productividad —como los trabajadores por cuenta propia no profesionales ni técnicos— es casi la mitad que el ingreso medio total. Aún más precaria es la situación en el servicio doméstico, una ocupación de alta feminización y que constituye una de las alternativas laborales más importantes para las mujeres migrantes. En la República Dominicana, Guatemala, Honduras y Nicaragua, el ingreso medio en el servicio doméstico es apenas superior a la línea de pobreza per cápita, y se encuentra en torno a dos veces dicha línea en El Salvador, Costa Rica y Panamá (CEPAL, 2012c).

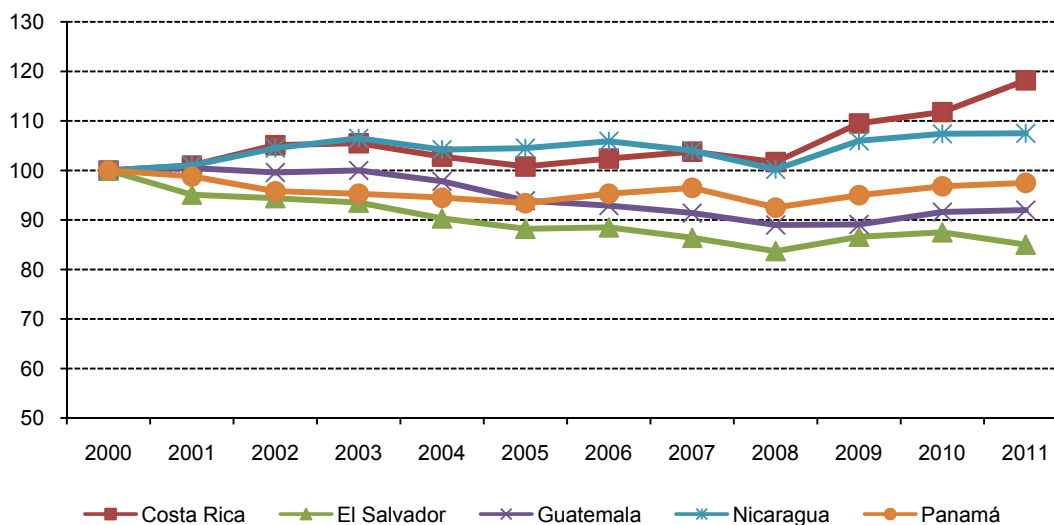
GRÁFICO 9
CENTROAMÉRICA: OCUPADOS EN CONDICIÓN DE INFORMALIDAD, 2009
 (% del empleo no agrícola)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la OIT *Women and men in the informal economy* database.

Las asimetrías laborales entre los países de la subregión también pueden observarse en la evolución de los salarios medios reales. De los países de los cuales se tiene datos, resalta la evolución positiva de los salarios medios en Costa Rica y Nicaragua con respecto al comienzo de los años 2000 (véase el gráfico 10). Guatemala, por su parte, había registrado aumentos significativos durante los años noventa, pero la evolución anual del salario medio ha declinado desde entonces. Panamá y El Salvador muestran una tendencia inicial a la baja, para luego comenzar a recuperarse pasada la crisis de 2008–2009. En todos los casos se observa el impacto de esta crisis económica y financiera, que provocó una caída importante en los salarios medios reales, hasta del 4% en Panamá y del 3,7% en Nicaragua.

GRÁFICO 10
CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA: EVOLUCIÓN DEL SALARIO MEDIO REAL ANUAL, 2000–2011
 (Índice anual medio 2000 = 100)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de CEPALSTAT.

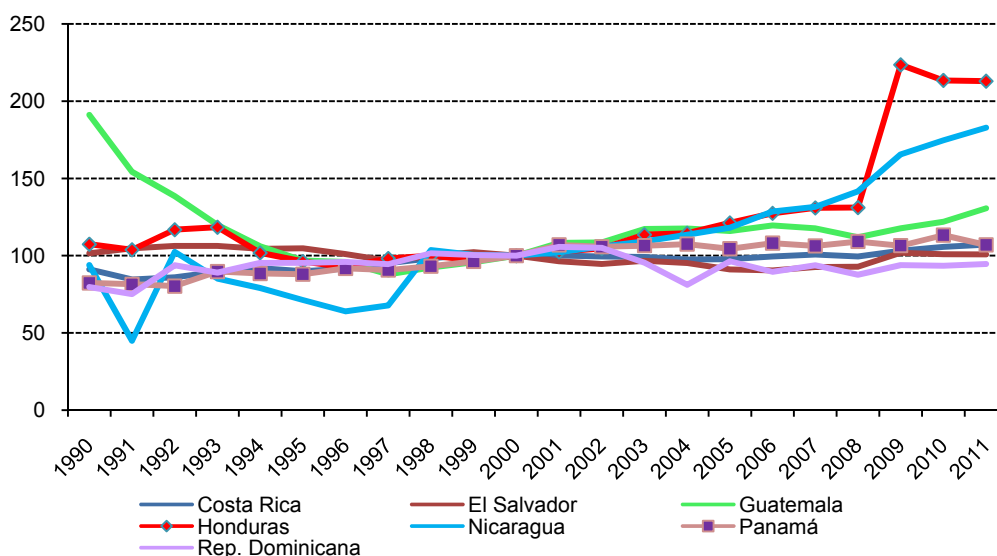
Alternativamente, se puede analizar la evolución del salario mínimo real, que establece un piso de ingresos en los estratos productivos asalariados de menor calificación. En promedio, se puede observar una tendencia al alza en los salarios mínimos reales durante la última década en la mayor parte de los países. Cabe destacar el marcado incremento en Honduras y Nicaragua entre 2005 y 2011. En cuanto a los niveles, las diferencias son más notorias. Costa Rica es el país que ofrece salarios mínimos más altos para los trabajadores no calificados (alrededor de 47 dólares al mes, según Morales, 2012a), y ello opera como un factor de atracción para otros países de la subregión. Precisamente, es en Nicaragua, el país de donde proviene la mayor parte de los inmigrantes en Costa Rica, donde se registra el nivel más bajo de salarios mínimos (90 dólares al mes en 2012).

La combinación de altas tasas de informalidad y bajos ingresos asociados tiene un impacto en las tasas de pobreza. Países con altas tasas de ocupados en el sector informal también exhiben altos porcentajes de ocupados en situación de pobreza. De esta manera, casi el 47% de los ocupados urbanos en Honduras son pobres, así como el 43% en Nicaragua, el 33% en Guatemala y el 31% en El Salvador. Cabe agregar que la situación en esta subregión se presenta de manera más aguda que en el promedio de América Latina, donde la pobreza alcanza al 17% de los ocupados urbanos.

Estas asimetrías de calidad del empleo y de ingresos son un factor de incentivo a los movimientos poblacionales internacionales, aunque se cuenta con escasa evidencia empírica de la causalidad de esta relación en la subregión. Funkhauser (2009), por ejemplo, utiliza datos de panel de Nicaragua y halla que las expectativas de mejora en los ingresos es un factor significativo en la decisión de emigrar hacia Costa Rica y los Estados Unidos. Además, el ingreso medio de los hogares con miembros que habían emigrado hacia Costa Rica era menor al de los hogares sin emigrantes, y los emigrantes hacia este destino tenían, en promedio, ingresos laborales previos a la salida por debajo de otros miembros del hogar.

GRÁFICO 11
CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA: EVOLUCIÓN
DEL SALARIO MÍNIMO REAL, 1990-2011

(Índice anual medio, 2000 = 100)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de CEPALSTAT.

Una fuerza de trabajo capacitada tiene más oportunidades para insertarse en actividades de mayor productividad. Panamá, Costa Rica y la República Dominicana registran los niveles de calificación relativa más altos en la subregión, entre 9 y 10 años de educación promedio de la población económicamente activa. Honduras, Nicaragua y El Salvador, por su parte, presentan una educación

promedio de la PEA entre 6,4 y 7,5 años. Guatemala registra el nivel de calificación de la fuerza de trabajo más bajo, con menos de 6 años de educación promedio.

Conviene también comparar las calificaciones de los trabajadores según la condición de informalidad en la que se encuentran ocupados, dada la importancia que tiene el nivel educativo para el acceso a mejores oportunidades laborales y las remuneraciones asociadas. En el cuadro 7 se exponen las brechas entre trabajadores en el sector formal e informal y su evolución desde fines de los años noventa. Así, la brecha entre sectores supera los cuatro años de educación, con la excepción de Costa Rica, donde es de 2,7 años y que además presenta los niveles de calificación más altos en ambas categorías de trabajadores. En la República Dominicana (1,2 años) y Honduras (0,9 años) las diferencias se ahondaron en la última década.

CUADRO 7
AÑOS DE EDUCACIÓN DE TRABAJADORES POR CONDICIÓN DE INFORMALIDAD EN PAÍSES SELECCIONADOS, 1998 Y 2010

País	1998		2010	
	Formal	Informal	Formal	Informal
Costa Rica	9,3	6,4	9,8	7,1
El Salvador	8,7	4,4	10,3	5,9
Honduras	7,9	4,0	9,6	4,8
Panamá	11,6	7,0	12,2	7,9
Rep. Dominicana	8,7	5,7	11,	6,9

Fuente: Elaborado con base en CEPAL, Sede Subregional en México (2012).

Si bien la presente generación de jóvenes en América Latina es la más educada, ello no se refleja en mejores condiciones de inserción laboral. En Centroamérica y la República Dominicana el desempleo juvenil tiene una magnitud muy superior al de los adultos, y además su inserción laboral es también más precaria. Por ejemplo, en Panamá, la tasa de desempleo juvenil es cuatro veces más alta que la de los adultos, y en Costa Rica es tres veces mayor. A su vez, en El Salvador, sólo un quinto de los asalariados jóvenes cuenta con un contrato formal de trabajo, y una proporción igualmente baja cotiza a la seguridad social (CEPAL y OIT, 2012).

En conjunto, estos factores inciden en la propensión a emigrar de los jóvenes. La falta de oportunidades, no ya solamente de trabajo sino respecto a las condiciones de trabajo, las expectativas laborales y las perspectivas de futuro, impulsan a la emigración. Encuestas de juventud realizadas en varios países de la subregión confirman esta tendencia. En El Salvador, se revela que uno de cada cuatro jóvenes tuvo la intención de emigrar en el último año, la gran mayoría por razones económicas y para mejorar su futuro. Incluso, uno de cada tres de los jóvenes entre 20 y 24 años que se encontraban trabajando en el momento de la entrevista expresaron su deseo de emigrar (Santacruz Giralt y Carranza, 2009). Del total de la población que emigra de Nicaragua, el 63% es adolescente y joven (PNUD, 2011). En Guatemala, el 28% de los jóvenes de 15 a 29 años han expresado que piensan migrar a los Estados Unidos, y un 11,7% se manifiestan por migrar hacia un país centroamericano, particularmente las mujeres (Secretaría Ejecutiva del Servicio Cívico y otros, 2011).

Por el otro lado, en 2013 se estima que entre 25% y 35% de los migrantes con destino a Centroamérica y la República Dominicana serían jóvenes de 15 a 29 años (Naciones Unidas, 2013a). El resultado es que una proporción significativa de los movimientos poblacionales hacia dentro y fuera de la subregión son protagonizados por jóvenes. Ello genera desafíos adicionales para estos países, que tienen una estructura demográfica de por sí joven y que enfrentan problemas importantes para brindar una educación de calidad y generar empleo decente, particularmente para este colectivo. Con la emigración se pierde una fuerza de trabajo que es más educada que las anteriores generaciones, capacidad de innovación y emprendimiento, pero además se desperdicia el bono demográfico para dar bases más sostenibles al desarrollo económico y social de los países.

En síntesis, la creación de empleo no es una condición suficiente para generar trayectorias laborales que garanticen el bienestar de los hogares. Las condiciones asociadas a los empleos son igualmente importantes y no pueden desligarse de las características de la estructura productiva nacional. Si bien la creación de empleos en la subregión acompañó al crecimiento de la fuerza laboral, la calidad del empleo es aún un aspecto problemático. Las brechas entre empleos formales e informales no se han cerrado y en algunos casos se han acentuado. La precariedad del empleo unida a las asimetrías entre países, en particular entre Costa Rica y Panamá, por un lado, y el resto de los países de la subregión, por el otro, crean condiciones que favorecen la emigración, no sólo hacia países desarrollados, sino también hacia el interior de la subregión.

B. El acceso a la protección social y su vinculación con el empleo

En América Latina existe un sector integrado a la protección social por la vía contributiva, pero un contingente muy importante no está afiliado al sistema de seguridad social y tampoco recibe transferencias.⁶ De acuerdo con una taxonomía sobre protección social en América Latina elaborada por Mesa-Lago (2009), en países con un sistema de seguridad social más establecido y mercados de trabajo con estructuras más formales, un porcentaje apreciable de los hogares tiene acceso a algún tipo de protección, en particular de tipo contributivo. En el primer grupo destacan Chile, Costa Rica y Uruguay, con una cobertura de pensiones superior al 60% de su población económicamente activa y, en los dos primeros casos, más del 80% de la población total cubierta por el sistema de salud. En la región centroamericana sólo Costa Rica y Panamá se clasifican dentro del grupo de alta cobertura. Mientras tanto en Guatemala y El Salvador el 26,8% y 29,2% de la PEA, respectivamente, realiza contribuciones al sistema de pensión, y en Nicaragua, Honduras y la República Dominicana lo hace entre 18% y 20% de la PEA. Junto a una cobertura de salud también muy escasa, estos países se ubican en el grupo más bajo de la clasificación (véase el cuadro 8).

Una situación similar se presenta si además se consideran las transferencias asistenciales, o lo que se podría llamar el pilar no contributivo de la protección social. Así, en Uruguay y Chile el 60% de los hogares tiene acceso a una forma de protección social contributiva o mixta para sus miembros; y en la subregión centroamericana, el 78% de los hogares en Costa Rica y el 55% de aquellos en Panamá tiene acceso a este tipo de protección social (véase el gráfico 12). En contraste, el 63% de los hogares en Guatemala no tiene acceso a ningún tipo de protección, ni siquiera de tipo no contributivo, así como el 58% de aquellos en El Salvador, el 46% en República Dominicana, y el 39% en Honduras (CEPAL, 2012a).

La afiliación a la seguridad social no está generalizada en la región latinoamericana. En efecto, los niveles de afiliación a la seguridad social entre los ocupados son del orden del 53% en el promedio de América Latina (CEPAL, 2012a). Una vez más, se distinguen dos situaciones en la subregión centroamericana: por un lado Nicaragua, Honduras, Guatemala, y El Salvador con niveles de afiliación muy bajos, entre 17,4% y 28,7% y, en el otro extremo, Panamá y Costa Rica con niveles de afiliación en torno al 50% y 70% de los ocupados, respectivamente, por encima del promedio latinoamericano (véase el gráfico 13). Estos últimos son, además, los países de Centroamérica con menor grado de pobreza y de informalidad, esto es, con un mayor número de trabajadores que está ocupado en empresas formales y cotiza a la seguridad social.

⁶ Si bien el sistema de protección social incluye componentes contributivos y no contributivos, esta sección se centrará en el primer tipo.

CUADRO 8
AMÉRICA LATINA: TAXONOMÍA BASADA EN LA COBERTURA
DE LA SEGURIDAD SOCIAL, 2004–2006

Grupos de países ^a	Cobertura (%) ^b	
	Pensiones contributivas/PEA	Salud población
Grupo 1		
Chile	62,7	88,4
Costa Rica	62,7	86,8
Uruguay	60,9	49,9 ^d
Brasil	48,1	^e
Argentina	39,2	58,9
Panamá	45,0	64,6
Grupo 2		
Colombia	31,8	53,3
Venezuela (Rep. Bolivariana de)	35,3	38,3
México	35,9	45,3
Grupo 3		
Ecuador	26,2	16,5
El Salvador	29,2	15,8
Guatemala	26,8	16,6
Rep. Dominicana	20,2	27,5
Perú	14,0	13,3
Bolivia (Edo. Plurinacional de)	12,5	25,8
Nicaragua	18,5	18,8
Paraguay	12,7	12,4
Honduras	20,1	8,2
Promedio ^c	33,3	37,6

Fuente: Mesa-Lago (2009), cuadro 1.

^a Los países se ordenan por el promedio aritmético del orden combinado de los tres tipos de cobertura; Cuba y Haití se excluyen por falta de estadísticas, la primera está en el grupo 1, mientras que la segunda al final del grupo 3.

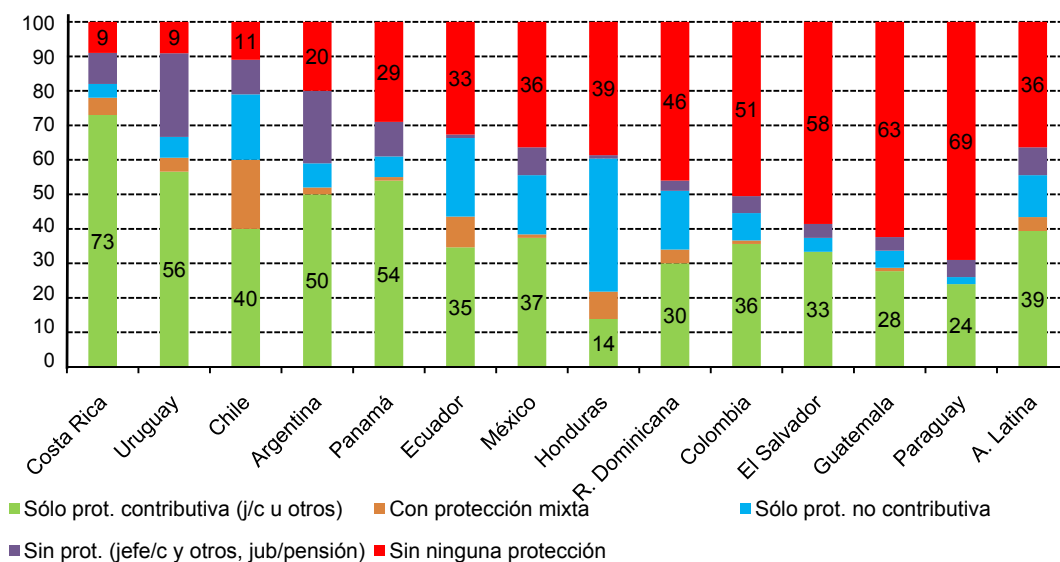
^b Cobertura de la PEA en pensiones basada en contribuyentes activos según encuestas de hogares en 2004–2006; cobertura de la población total basada en cifras institucionales y encuestas en 2000–2007 (excluye el sector público).

^c Promedios aritméticos.

^d Incluye cobertura por mutuales; la cobertura es muy difícil de estimar y creció considerablemente después de 2006.

^e Brasil no tiene seguro social de salud, pero un sistema público con alta cobertura; debido a la falta de este indicador, se le colocó después de Uruguay.

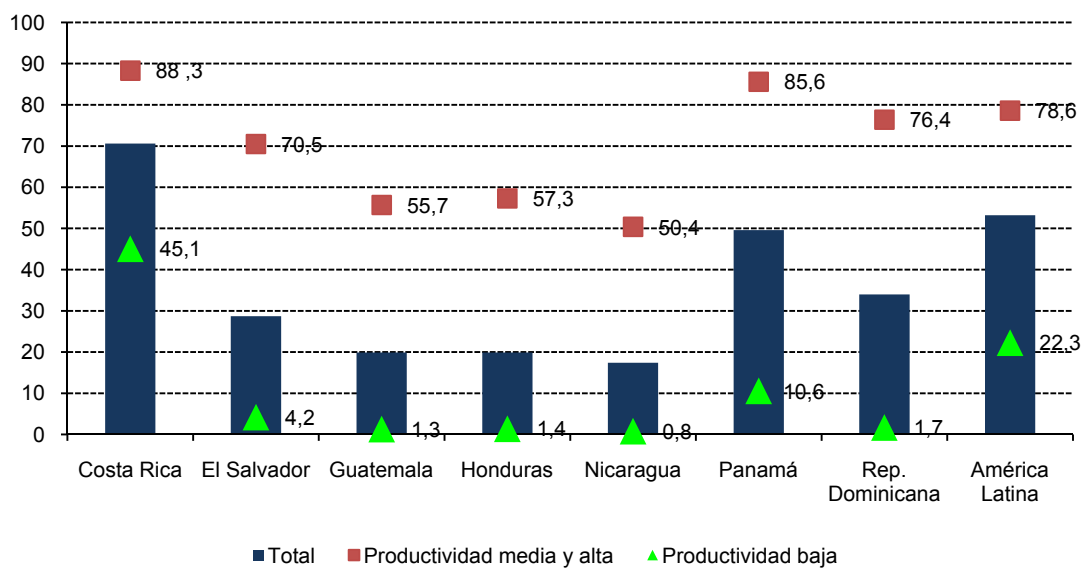
GRÁFICO 12
DISTRIBUCIÓN DE HOGARES SEGÚN COMBINACIONES DE LAS VÍAS POR LAS
QUE ACCEDEN A LA PROTECCIÓN SOCIAL, PROMEDIO SIMPLE,
ALREDEDOR DE 2009
(En porcentajes)



Fuente: CEPAL (2012a), gráfico IV.21.

Notas: Los datos de la Argentina corresponden al Gran Buenos Aires y los del Ecuador a zonas urbanas. Los datos de Guatemala corresponden a 2006, los de Honduras a 2007 y los de México a 2008.

GRÁFICO 13
OCUPADOS QUE APORTAN A SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL POR ESTRATO DE
PRODUCTIVIDAD Y FORMALIDAD DEL EMPLEO, ALREDEDOR DE 2009
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL (2012a), cuadro A.12.

Notas: Ocupados urbanos de 15 años de edad y más que declararon ingresos laborales (no incluye trabajadores no remunerados). Los datos de Honduras son de 2007, Guatemala de 2006, y Nicaragua de 2005.

No obstante, la cobertura de la seguridad social resulta segmentada aún en los países de heterogeneidad estructural moderada e intermedia, con sistemas de protección social contributiva más desarrollados. En Costa Rica, menos de la mitad de los ocupados en los sectores de productividad baja aportan a la seguridad social, y en el servicio doméstico, donde se inserta una parte importante de las inmigrantes nicaragüenses, sólo aporta un cuarto de las/los ocupados. En Panamá, uno de cada diez ocupados en sectores de productividad baja son cotizantes. No obstante, la situación es mucho más crítica en los países con un significativo nivel de empleo en sectores de baja productividad. En Nicaragua, el porcentaje de contribuyentes a la seguridad social en estos sectores no llega ni al 1%, y apenas lo supera en Guatemala, Honduras y la República Dominicana. Además, las brechas entre sectores son evidentes, como se muestra en el gráfico 9 y, especialmente, en los países de heterogeneidad productiva severa, la tenencia de un puesto de trabajo en el sector más productivo no es garantía de beneficios laborales, ya que menos del 60% de los ocupados en este estrato aporta a la seguridad social.

En suma, la vía contributiva no se traduce en un acceso a la protección social para los trabajadores y sus familias en buena parte de la subregión. La informalidad en el mercado de trabajo está asociada a la exclusión de la protección social, y aun los países con mayor desarrollo de sus sistemas de protección social, no logran incorporar al mismo a la mayor parte de los ocupados. Un análisis realizado para 18 países de América Latina, incluyendo los que abarca este documento, encontró que el nivel de cobertura de las pensiones contributivas sobre la PEA es función del grado de informalidad y la incidencia de la pobreza (Mesa-Lago, 2010). Esto, como se verá más adelante, presenta importantes desafíos para extender la protección social a los migrantes.

En cuanto a la evolución en el tiempo, la afiliación a la seguridad social en la subregión ha registrado algunas variaciones a lo largo de la última década. En Honduras, pese a los bajos niveles de cotización, se ha verificado un progreso, pues hacia los años 2000 las tasas de contribución no llegaban al 15% de la PEA, y en 2009 habían pasado a registrar un 21% de los activos (Martínez, 2013b). Una evolución similar presenta Nicaragua, que partía de un 17% de afiliación entre los activos en el año 2000, proporción que ascendió al 20% en 2011 (Martínez, 2013a). No obstante, esta cobertura corresponde a poco más de la mitad de los asalariados en Nicaragua. Por el contrario en Guatemala la tendencia ha sido hacia una caída en la proporción de afiliados activos, ya que en el año 2000 se partía de un 29% de cotizantes y en 2007 la proporción cayó a alrededor del 25% (Martínez, 2013c). De los cotizantes, el 75% son trabajadores urbanos y el 81% son personas que viven por encima del umbral de pobreza (Badillo y otros, 2009). La afiliación en El Salvador se ha mantenido baja y estable en los últimos años, y ello está relacionado con la estructura del mercado laboral, con una fuerte presencia de ocupaciones informales, y la estructura demográfica, con una población aún joven (Martínez, 2013d).

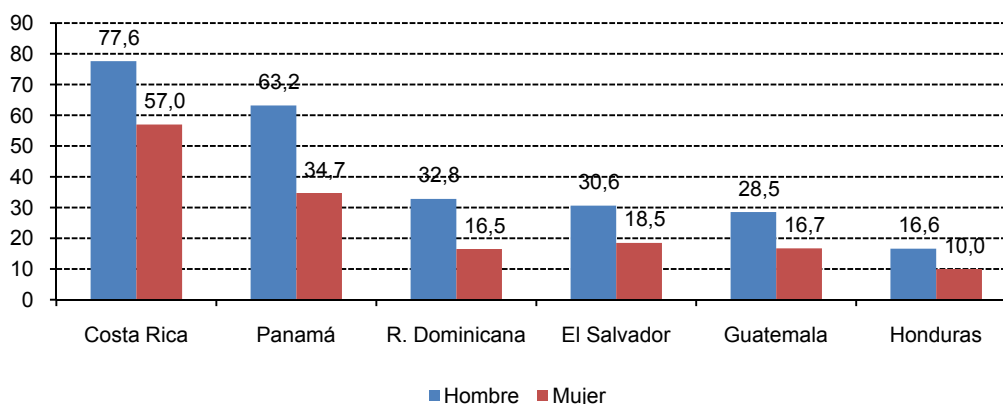
Al mismo tiempo, los niveles de contribución a la seguridad social están estratificados. Entre las personas que pertenecen al quintil de menores ingresos en El Salvador, menos del 10% de los activos contribuye a la seguridad social; y si bien los niveles de contribución se elevan con el ingreso, la proporción de afiliados activos en el quintil superior no llega a la mitad (Martínez, 2013d). En comparación con El Salvador, el promedio de cotizantes en Guatemala es similar pero la distancia entre los extremos de ingresos es más considerable, ya que alcanza a 43,8 puntos porcentuales (Martínez, 2013c). Por su parte, en Nicaragua, uno de cada cinco activos está afiliado a la seguridad social y las diferencias entre los quintiles de ingresos, especialmente a partir del segundo, son menos pronunciadas. Aun así, sólo el 4,4% de los activos del 20% de más bajos ingresos está afiliado al instituto de la seguridad social (Martínez, 2013a). Honduras presenta los niveles más bajos de cotización a la seguridad social en Centroamérica, y ello se observa en todos los grupos de ingresos. La afiliación es mínima para los ocupados del 40% de ingresos más bajos, pero aún en el quintil de mayores ingresos sólo uno de cada cuatro ocupados aporta regularmente sus contribuciones al régimen general de seguridad social (Martínez, 2013b).

Los bajos niveles de afiliación a la seguridad social y las diferencias por grupos de ingresos se trasladan al acceso posterior a pensiones. En el caso de El Salvador, sólo el 2,6% de los adultos de más de 65 años del quintil de ingresos más bajo tiene acceso a una pensión, y un tercio de quienes pertenecen

al 20% de mayores ingresos (Martínez, 2013d). En cuanto a la cobertura del régimen de pensiones en Guatemala, quienes efectivamente obtienen una pensión, que apenas superan el 15% de los mayores de 65 años en promedio, son principalmente hombres, residentes en zonas urbanas, y pertenecientes a grupos de población no indígena (Martínez, 2013c). Los promedios de acceso a pensión son más altos en Nicaragua (18%) porque la estratificación es un poco menor que en los otros países mencionados. Así, algo más de un cuarto de los adultos de más de 65 años de los dos quintiles de mayores ingresos recibe pensiones, y sólo uno de cada diez del 20% de más bajos ingresos (Martínez, 2013a). La cobertura de pensiones en Honduras es prácticamente inexistente por lo menos hasta el tercer quintil de ingresos, y la proporción de mayores de 65 años que reciben una pensión apenas supera el 13% en el grupo de mayores ingresos (Martínez, 2013b).

La situación de las mujeres es aún más delicada, derivada de una baja participación laboral, una trayectoria con entradas y salidas del mercado, una inserción laboral sesgada hacia sectores de baja productividad y con mayor exclusión de la protección social ligada al empleo formal. En Honduras sólo una de cada diez mujeres de más de 65 años percibe ingresos por jubilación o pensión, así como entre 16,5% y 18,5% en la República Dominicana, Guatemala y El Salvador. Incluso en un contexto de mayor cobertura, como en Costa Rica y Panamá, la brecha con la proporción de hombres de más de 65 años que reciben jubilaciones o pensiones es de 20,6 puntos porcentuales menos en el primer país y de 28,5 puntos en el segundo (véase el gráfico 14).

GRÁFICO 14
CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA: PERCEPTORES DE JUBILACIONES
Y PENSIONES EN ADULTOS DE 65 AÑOS Y MÁS, SEGÚN SEXO,
ÁREAS URBANAS, 2010
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de CEPALSTAT.

Nota: Porcentaje sobre la población de 65 y más años de edad. La cifra de Guatemala corresponde a 2006, la de Honduras a 2007 y la de El Salvador a 2009.

Todos los países incluidos en este estudio, con la excepción de Nicaragua, garantizan pensiones no contributivas, financiadas con cargo a impuestos, y dirigidas a la población pobre de edad superior a 60–70 años que no recibe ninguna pensión contributiva. Tanto Costa Rica como Panamá cubren alrededor del 9% del total de pobres con este tipo de transferencias, en tanto que Guatemala y Honduras cubren el 1% y El Salvador el 0,6% del total de pobres (Mesa-Lago, 2012).

No obstante, la estratificación se mantiene si se considera la proporción de las personas que viven en hogares donde no hay afiliados a la seguridad social y tampoco se perciben jubilaciones o transferencias públicas asistenciales. La situación es particularmente aguda en Guatemala y El Salvador, donde el 81% y 77% de los miembros de hogares del 40% más pobre, respectivamente, se encuentra marginada de la protección social. Pero incluso en los países con mayor cobertura de la seguridad social, como Costa Rica, la proporción de población que vive en hogares de los dos primeros quintiles de

ingresos y que están por fuera de este sistema y de las transferencias públicas asistenciales, más que duplica la proporción de quienes pertenecen a los dos quintiles superiores de ingresos. También es de hacer notar que la condición del grupo de ingresos intermedios no es tanto mejor, especialmente en países con sistemas de protección social más débil (CEPAL, 2012a).

En términos de los sistemas de salud, los países centroamericanos pueden agruparse en tres tipos, utilizando la clasificación de la Organización Mundial de la Salud de acuerdo con el gasto realizado en este rubro. Por un lado, Guatemala y la República Dominicana tienen una orientación hacia el mercado, con un gasto público en salud inferior a la mitad del gasto total en ese rubro. El Salvador y Nicaragua tienen un sistema que podría considerarse mixto, ya que el gasto público constituye entre 50% y 66% del gasto total. Costa Rica, Honduras y Panamá, por su parte, tienen sistemas con un fuerte componente público, ya que más de dos tercios del gasto total en salud corresponden a gasto público (Diodà, 2013).

Estas diversas situaciones se reflejan en el tipo de cobertura y prestaciones que abarcan los seguros sociales en materia de salud. En Costa Rica, y en parte también en Panamá y la República Dominicana, países que no cotizan a la seguridad social, tienen derecho a las mismas prestaciones de salud que los que sí lo hacen, mientras que en los otros países de la región las enfermedades catastróficas no están por lo general cubiertas y hay limitaciones incluso en el paquete básico de salud. La cobertura del seguro de salud en Costa Rica, en particular, supera el 90% de la población, y se integra por dos sectores: uno que cotiza a la seguridad social y que abarca a los asegurados cotizantes y sus dependientes (aunque el Estado también cubre una parte de la contribución de los trabajadores independientes), así como los pensionados y sus familiares; y un sector no contributivo para los asegurados pobres y sus familiares (Román, 2012). En Panamá, la cobertura alcanza el 81,5% de la población. En la República Dominicana conviven dos regímenes: el contributivo, que incluye los trabajadores del sector formal que cotizan, y el subsidiado, que cubre a los más pobres con ingresos inferiores al salario mínimo. La cobertura al Sistema Dominicano de Seguridad Social alcanza al 45,6% de la población (Diodà, 2013).

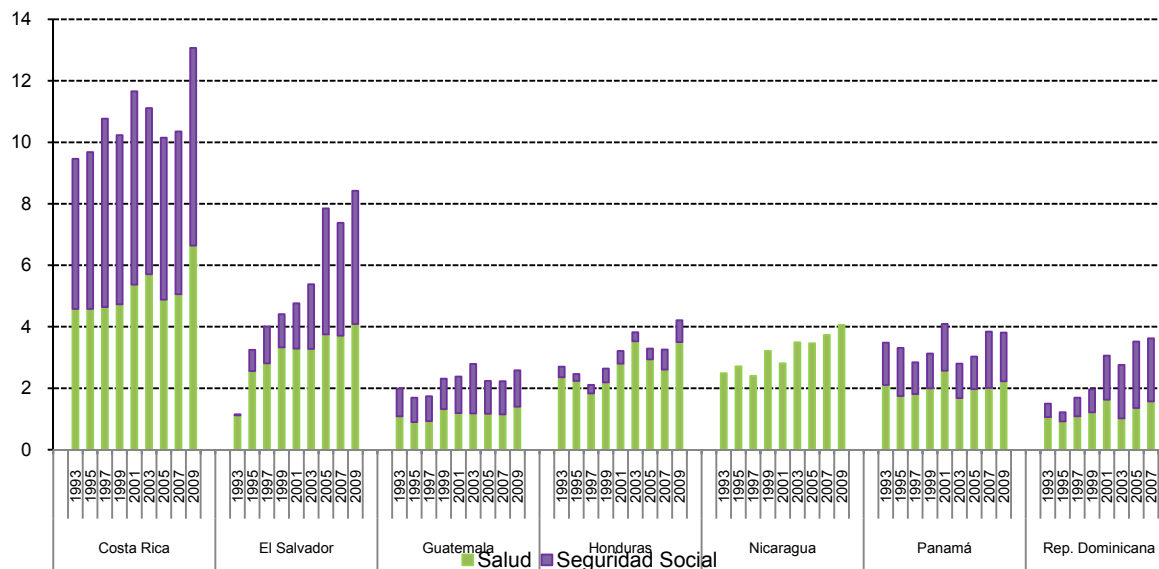
En Nicaragua, el 60% de la población accede a cuidados de salud mediante los servicios suministrados por el Ministerio de Salud, y tan sólo un 10% lo hace por medio de la seguridad social; un 5% de la población hace uso de servicios de salud privados, y por ende un cuarto de la población carece de acceso a cualquier sistema de salud (Martínez, 2013a). El Ministerio de Salud de El Salvador cubre el 40% de la población, equivalente a la mitad de la población que debería atender; mientras tanto, el Instituto Salvadoreño del Seguro Social cubre el 21,1% de la población, incluyendo cotizantes, familiares y jubilados, y sólo el 0,2% de la población nacional tiene un seguro privado (Martínez, 2013d). La cobertura del seguro de salud en Honduras sólo cubre a un cuarto de la PEA y presenta serias limitaciones en el acceso a prestaciones para los dependientes del asegurado directo (Martínez, 2013b).

Finalmente, las prioridades públicas en materia de protección social se pueden apreciar por medio de la inversión que los países realizan en seguridad social y salud. Una vez más, el escenario muestra el desarrollo histórico dispar de los sistemas de protección social en la subregión. En un primer grupo se encuentra Costa Rica, que destina alrededor del 6,6% del PIB a salud y otro tanto a seguridad social. Un segundo grupo lo constituyen Nicaragua y El Salvador, con una inversión en salud de alrededor del 4%. Honduras destina un 3,5% a salud, pero dado el bajo nivel de afiliación a la seguridad social, su gasto en este rubro es marginal (0,7% del PIB). El resto de los países de la subregión invierte entre 2,6% y 3,8% del PIB en la suma de ambos rubros. Con algunas oscilaciones, el gasto público en seguridad social y salud ha seguido en conjunto una trayectoria ascendente en los últimos 16 años (véase el gráfico 15).

¿Qué relevancia tiene la protección social como factor determinante para la toma de decisiones sobre la migración? Si la decisión se realizara sobre la base de un cálculo costo-beneficio, el acceso a un sistema de protección social en el país de origen incrementaría los costos de la emigración, ya que la transferencia se perdería. En la ausencia de portabilidad de derechos, esto disminuiría los flujos migratorios. Lo que se ha mostrado en esta sección es que existen importantes diferencias en la cobertura de protección social al interior de la subregión, especialmente entre Costa Rica y Panamá, por un lado, y el resto de los países, por el otro. Ello podría incidir en la decisión de emigrar hacia los dos primeros países, en particular. Por otra parte, una transferencia social podría ser útil para financiar la emigración,

por lo que el acceso a estas transferencias podría resultar en un aumento de la movilidad hacia otro país. Y, finalmente, si no existe un sistema de pensiones en el país de origen o es muy difícil acceder al mismo, los ahorros derivados de la emigración pueden ser vistos como un sustituto de las pensiones formales. De cualquier forma, habría que separar la influencia que tiene la calidad del trabajo del potencial migrante, es decir, si es formal y está asegurado, de la influencia del acceso a la seguridad social y las transferencias sociales (Hagen-Zanker y Himmestine, 2012).

GRÁFICO 15
CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA: EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO
EN SEGURIDAD SOCIAL Y SALUD COMO PORCENTAJE DEL PIB, 1993–2009
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de CEPALSTAT.

En última instancia, si la protección social opera como incentivo o no para la migración es una cuestión empírica, en la que intervienen factores como las asimetrías de los mercados laborales entre países, el diseño de los sistemas de protección social, y otros factores personales. Éste es un tema que requiere mayor investigación, en particular para la región centroamericana y dominicana.

La estrecha vinculación entre el acceso a la protección social y el empleo formal en la subregión plantea desafíos considerables para la universalización de la cobertura. Es por ello que en la medida en que una parte importante de los trabajadores de la subregión se encuentren en segmentos de baja productividad y alta informalidad, como es aún más el caso de los trabajadores migrantes, será difícil pensar que un sistema de protección social solamente basado en la relación laboral formal pueda ser universalista. Por lo tanto, será imprescindible analizar alternativas que mantengan los incentivos para la formalización del empleo y que contribuyan a extender la cobertura y servicios de protección social para quienes están excluidos de ésta. A continuación se distinguirán los principales rasgos de la inserción laboral y de la protección social de los migrantes, en comparación con los trabajadores nativos, a fin de identificar mejor los retos que la movilidad laboral implica para la realización de la protección social universal en la subregión.

III. Inserción laboral y acceso a la protección social de los migrantes intrarregionales

En este capítulo se analizarán las características de la inserción laboral de los migrantes intrarregionales y su acceso a la protección social contributiva en los países de destino. Las observaciones se focalizarán sobre Costa Rica y Panamá, debido a que son las economías con menor heterogeneidad estructural relativa y mayor grado de formalización del mercado de trabajo, cuentan con los sistemas de protección social más desarrollados de la subregión y, en el caso de Costa Rica, es el país que concentra la mayor parte de los migrantes intrarregionales. Para ello se cuenta con la información de la última ronda de censos en ambos países, de encuestas de hogares y de informes cualitativos recientes.

La población inmigrante presenta tasas de participación económica más altas que los nativos, lo cual es consistente con el carácter laboral de la migración y la estructura etaria sesgada hacia las edades productivas, como se describió en el primer capítulo (véase el cuadro 9). Este rasgo se exhibe tanto en hombres como mujeres, pero, a pesar de que estas últimas tienen mayor presencia entre los inmigrantes, se repite el patrón de baja actividad económica femenina que se observa entre las nativas. Así y todo, la diferencia entre la tasa de actividad de las mujeres inmigrantes y nativas es de más de nueve puntos porcentuales en Panamá y más de siete puntos porcentuales en Costa Rica, a favor de las primeras.

CUADRO 9
COSTA RICA (2011) Y PANAMÁ (2010): TASAS DE PARTICIPACIÓN Y DE DESEMPLEO,
SEGÚN ORIGEN Y SEXO

(En porcentajes)

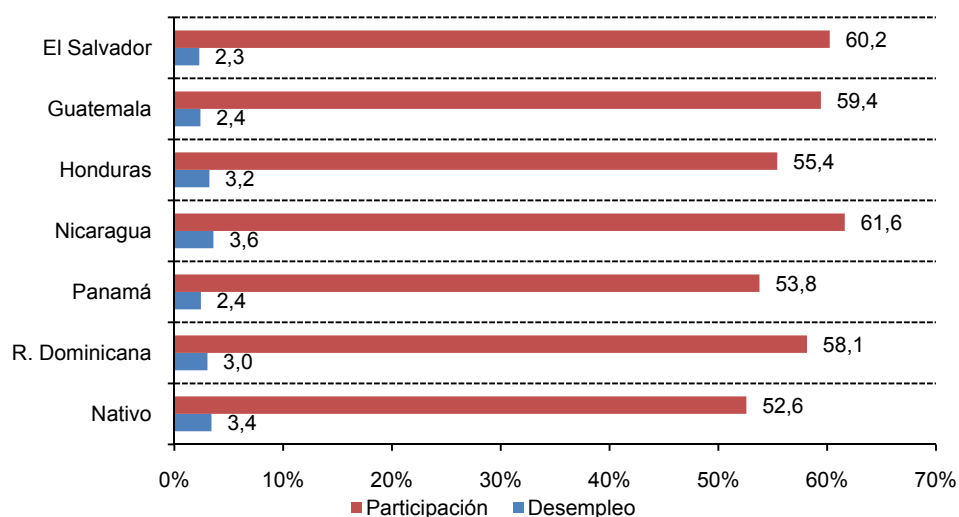
		Costa Rica		Panamá	
		Nativo	Inmigrante	Nativo	Inmigrante
Participación	Hombre	71,1	80,8	76,0	76,5
	Mujer	35,3	42,7	41,6	51,0
Desempleo	Hombre	3,6	3,2	6,3	4,4
	Mujer	3,1	3,4	9,0	5,7

Fuente: Elaboración propia sobre la base de tabulaciones especiales del X Censo Nacional de Población y VI de Vivienda 2011, INEC, Costa Rica, y del XI Censo Nacional de Población y VII de Vivienda 2010, INEC, Panamá.

La desocupación, por su parte, es levemente menor entre los inmigrantes en Costa Rica, con la excepción de los nicaragüenses, que supera el promedio (véase el gráfico 16a). En Panamá, la diferencia entre nativos e inmigrantes es de dos puntos porcentuales para los hombres y tres para las mujeres, pero con diferencias de acuerdo con los países de origen (véase el gráfico 16b). Ello sugiere que, en términos generales, el movimiento migratorio laboral se produce de acuerdo con una demanda laboral existente, la cual puede ser conocida por los migrantes previo a su partida, por ejemplo a través de reclutadores, o bien el acceso al empleo se da en el país de destino sin mayores fricciones. Una muestra de ello es que en Costa Rica los nacidos en el extranjero constituyen más del 12% de los ocupados, una proporción que sobrepasa su representación demográfica en dicho país.

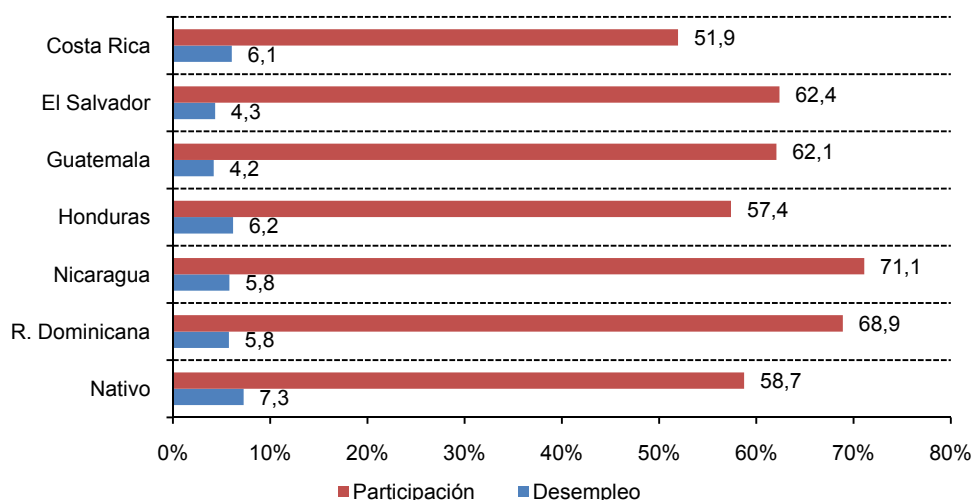
GRÁFICO 16a
COSTA RICA: TASAS DE PARTICIPACIÓN Y DE DESEMPLEO
SEGÚN PAÍS DE ORIGEN, 2011

(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de tabulaciones especiales del X Censo Nacional de Población y VI de Vivienda 2011, INEC, Costa Rica.

GRÁFICO 16b
PANAMÁ: TASAS DE PARTICIPACIÓN Y DE DESEMPLEO SEGÚN PAÍS DE ORIGEN, 2010
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de tabulaciones especiales del XI Censo Nacional de Población y VII de Vivienda 2010, INEC, Panamá.

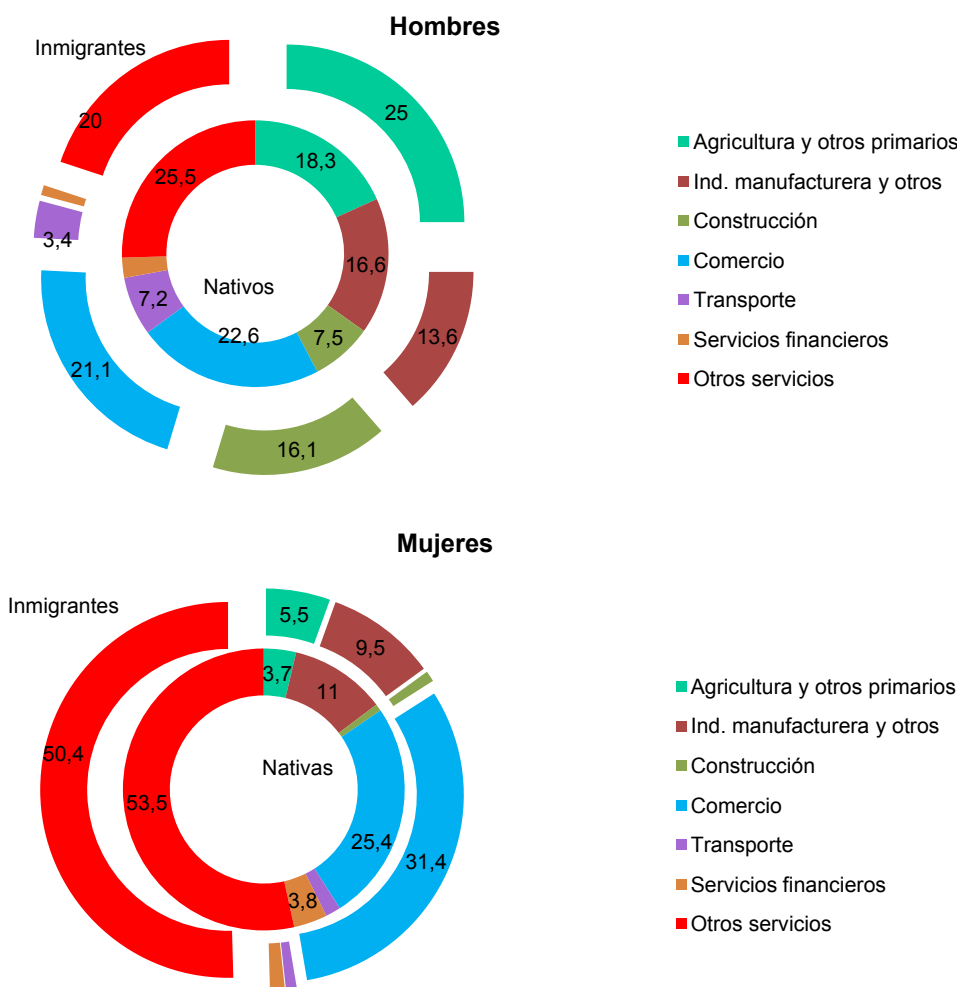
El conjunto de indicadores de rama de actividad y categoría ocupacional revela que la inserción laboral de los inmigrantes se genera en los sectores de baja productividad. En Costa Rica, por ejemplo, el principal sector de ocupación de los hombres nacidos en el extranjero es el sector primario (véase el gráfico 17). Es más, con el tiempo el sector agrícola ha perdido fuerza como sector de ocupación en el conjunto de la fuerza laboral y en particular entre los nativos. Su lugar ha estado siendo ocupado paulatinamente por los inmigrantes, sobre todo los provenientes de los países vecinos: Nicaragua, en primer lugar y, en menor medida, Panamá (especialmente algunos grupos indígenas). En efecto, mientras que en 2003 el 11,8% de los trabajadores agrícolas eran extranjeros, para 2011 su participación había ascendido al 16% (Costa Rica, Dirección General de Migración y Extranjería, 2011 y 2012). Una de las consecuencias negativas de esta inserción para el inmigrante es que el salario promedio del trabajador en la agricultura es menor al de otros sectores, principalmente con respecto al comercio (Morales, 2012b). Si bien en conjunto los empleos del sector agrícola presentan características laborales más precarias, en particular para migrantes temporales, existen diferencias dependiendo del subsector. Los inmigrantes tienden a insertarse en aquellas actividades que requieren mayor esfuerzo físico y son menos calificadas (Voorend y Robles, 2011).

Las diferencias en Costa Rica son aún más acentuadas en la construcción, donde se concentra el 16,1% de los inmigrantes ocupados frente a un 7,5% de los nativos. Este sector había tenido un comportamiento muy dinámico en los años previos a la crisis de 2008–2009 y fue muy afectado por la misma. Entre 2005 y 2007 el sector había crecido más de 20% y la ocupación de mano de obra casi un 40% entre 2003 y 2007; luego, con el advenimiento de la crisis, la actividad se contrajo significativamente entre 2009 y 2010 (Morales, 2012b). Aun con fluctuaciones en términos de población total ocupada en el sector, el peso de los inmigrantes ha crecido en el sector, del 16% al 22% entre 2003 y 2011. En particular, los trabajadores nicaragüenses son un componente importante de la fuerza laboral en la construcción (Costa Rica, Dirección General de Migración y Extranjería, 2011 y 2012).

Esta relevancia del sector primario y de la construcción como empleadores de mano de obra inmigrante tiene relación con el sistema de permisos de migración laboral que tiene el gobierno. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) de Costa Rica es el responsable de definir los sectores productivos con mayor demanda de mano de obra, y de coordinar con las empresas las cuotas de trabajadores que necesitan. Los tres sectores que tiene el MTSS, definidos como autorizados para atraer mano de obra son, precisamente, la agricultura, la agroindustria y la construcción, los cuales presentan la

mayor demanda de población extranjera. De acuerdo con el procedimiento establecido, el empleador es responsable de tramitar las solicitudes de inmigración (Morales, 2012b).

GRÁFICO 17
COSTA RICA: ESTRUCTURA DE LA POBLACIÓN OCUPADA, POR SECTOR DE ACTIVIDAD
ECONÓMICA, ORIGEN Y SEXO, 2011
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de tabulaciones especiales del X Censo Nacional de Población y VI de Vivienda 2011, INEC, Costa Rica.

Las mujeres trabajadoras en Costa Rica se concentran netamente en el sector servicios, donde se emplean más de la mitad tanto de las nativas como de las inmigrantes. Le sigue en importancia la ocupación en el comercio, donde trabaja algo más del 31% de las inmigrantes, frente a un cuarto de sus pares costarricenses.

Cuando se observa, además, la categoría de ocupación y la distribución por sexo, se revela que la migración laboral femenina hacia Costa Rica está fundamentalmente orientada a cubrir la demanda como personal de servicio doméstico (véase el cuadro 10). Así, una de cada cuatro inmigrantes mujeres está ocupada en esta categoría, frente a menos de una de cada diez costarricenses. Distinguiendo los países de origen, el servicio doméstico emplea a un tercio de las inmigrantes nicaragüenses, y un quinto de las de Honduras y de El Salvador.

CUADRO 10
COSTA RICA: ESTRUCTURA DE LA POBLACIÓN OCUPADA, POR CATEGORÍA DE
OCUPACIÓN PRINCIPAL, ORIGEN Y SEXO, 2011
(En porcentajes)

		Empleadores	Asalariados	Cuenta propia	Servicio doméstico	Familiares y/o no remunerados
Hombres	Nativo	7,3	66,8	24,3	0,6	1,0
	Inmigrante	7,6	69,4	21,1	1,1	0,7
Mujeres	Nativa	5,0	70,4	14,2	9,4	1,1
	Inmigrante	6,1	51,1	15,7	25,9	1,3

Fuente: Elaboración propia sobre la base de tabulaciones especiales del X Censo Nacional de Población y VI de Vivienda 2011, INEC, Costa Rica.

La comparación de niveles educativos de los activos por país de nacimiento refuerza el carácter de baja calificación que tiene la migración laboral hacia Costa Rica. Un 60% de los activos nacidos en el extranjero no alcanza a cumplir el ciclo de educación secundaria, y ello es aún más acentuado en el caso de los nacidos en Nicaragua, entre los cuales el 72% llega como máximo a realizar algún año de secundaria.⁷ Preocupa también la reproducción intergeneracional que se observa de estos bajos niveles de calificación, ya que los hijos de inmigrantes nicaragüenses presentan tasas de asistencia escolar más bajas que los nativos. Además, la brecha se ensancha en la educación secundaria, que es el nivel de base para tener oportunidades de movilidad laboral y de ingresos: mientras que 80,4% de los costarricenses asiste a la educación secundaria, sólo el 56% de los hijos de nicaragüenses lo hace (Tokman, 2008).

Estas segmentaciones de ocupación y educación se reflejan en las diferencias de ingresos percibidos de acuerdo con el origen. El ingreso por hora de los hombres nacidos en Nicaragua es menor que el de los nativos, aunque esto difiere según el sector de ocupación. Por ejemplo, en el sector primario los nicaragüenses perciben, en promedio, un ingreso por hora que es 87,4% menor con respecto a los costarricenses, y en la construcción perciben un ingreso 80% más bajo. Las mujeres nicaragüenses ocupadas en el comercio son las que reciben ingresos por hora más bajos en comparación con sus pares costarricenses (56%). En el servicio doméstico, donde se inserta la mayor parte de las migrantes nicaragüenses, la razón se invierte, ya que sus ingresos medios por hora superan a los reportados por las nativas (Morales, 2012b).

Estas diferencias pueden tener origen en las características personales de los trabajadores o pueden ser resultado de prácticas discriminatorias. Un estudio que descompone estas dos fuentes de la brecha de ingresos entre nativos e inmigrantes nicaragüenses en Costa Rica no encuentra evidencia de discriminación contra los inmigrantes. La diferencia se debe a las características de los trabajadores, y de manera particular al nivel educativo: el efecto es causado casi enteramente por los bajos niveles de calificación de la mano de obra nicaragüense en comparación con los trabajadores costarricenses. Por otra parte, los retornos a la educación son más altos para los trabajadores nativos que para los inmigrantes. Tampoco se encuentra evidencia empírica de que un mayor flujo de migrantes nicaragüenses haya contribuido a presionar a la baja los salarios en los sectores donde tienden a insertarse laboralmente (Gindling, 2009).

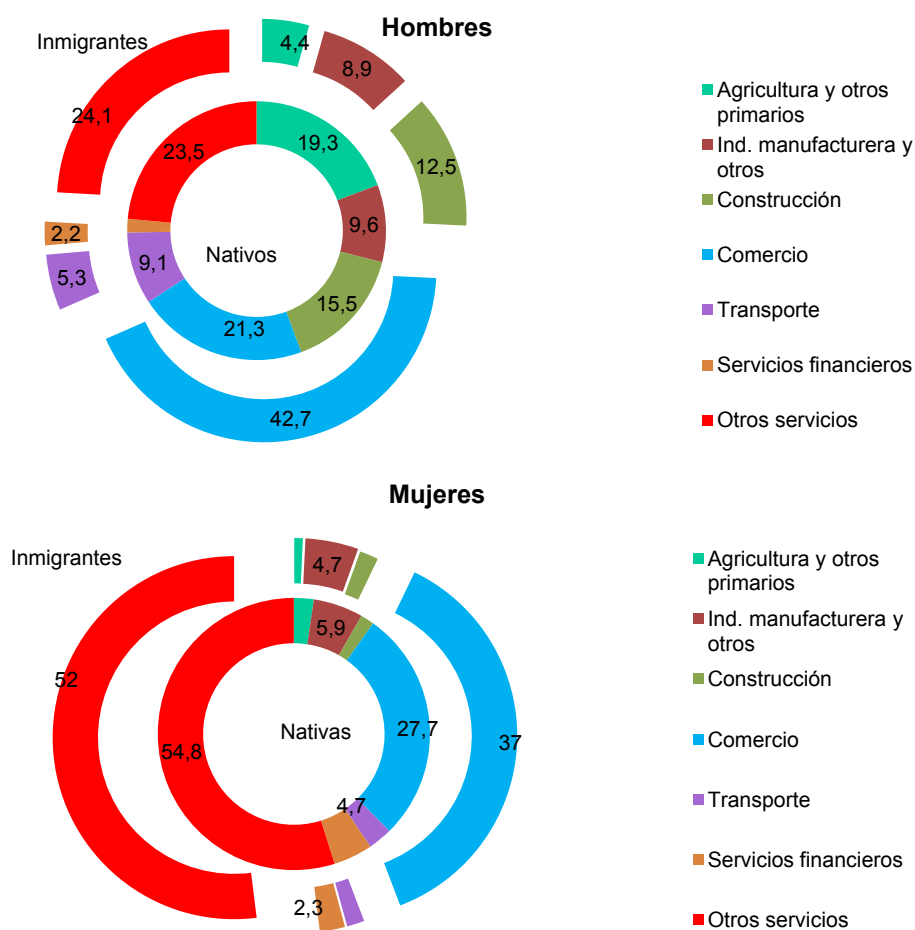
De todas maneras, los ingresos asociados a los diferentes tipos de inserción laboral y calidad del empleo no son suficientes para superar el nivel de pobreza para un conjunto significativo de trabajadores inmigrantes. En conjunto, un 12,8% de los ocupados nacidos en el extranjero son pobres, mientras que la pobreza afecta a casi 10% de los trabajadores nativos costarricenses. Entre los trabajadores inmigrantes, son los nicaragüenses quienes se encuentran más relegados: su tasa de pobreza supera el 15%. En

⁷ Datos procesados por la autora con base en el X Censo Nacional de Población y el VI de Vivienda 2011, de Costa Rica.

particular, sobresale la proporción de indigentes entre los ocupados provenientes de Nicaragua con una tasa del 6% frente al 2,7% de aquellos nacidos en Costa Rica.⁸

En cuanto a Panamá, la inserción laboral de los inmigrantes se concentra fuertemente en el comercio y también en los servicios, de manera similar a lo que ocurre con los nativos (véase el gráfico 18). Entre los hombres, en particular, más de 42% de los inmigrantes están ocupados en el sector comercio, el doble que entre los panameños. La presencia de las mujeres en los servicios es más contundente, tanto para las nativas como para las inmigrantes. Si bien la presencia en el comercio es importante para ambos grupos de mujeres, la proporción de las inmigrantes en este sector supera en diez puntos porcentuales a la de sus pares panameñas. Son precisamente las ramas de actividad del sector terciario: el comercio, los restaurantes y hoteles, las actividades inmobiliarias y empresariales y el servicio doméstico, así como la construcción, las que han aportado la mayor parte de los nuevos puestos de trabajo en Panamá a lo largo de la década del 2000 (Weller, 2009).

GRÁFICO 18
PANAMÁ: ESTRUCTURA DE LA POBLACIÓN OCUPADA, POR SECTOR DE ACTIVIDAD
ECONÓMICA, ORIGEN Y SEXO, 2010
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de tabulaciones especiales del XI Censo Nacional de Población y VII de Vivienda 2010, INEC Panamá.

⁸ Datos procesados por la autora con base en la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, 2010, del INEC de Costa Rica.

Si se considera la categoría de ocupación, se observa que uno de cada tres inmigrantes hombres es cuentapropista, y entre los dominicanos la proporción supera el 40% (véase el cuadro 11). Por su parte, el servicio doméstico ocupa al 20,5% de las mujeres inmigrantes trabajadoras, frente a un 12,6% de las nativas. Ello es aún más fuerte en el caso de las mujeres provenientes de Nicaragua, ya que el 63% encuentra ocupación como personal doméstico. Conviene hacer notar que el ingreso medio de los ocupados en el empleo doméstico en Panamá es bastante superior al nivel prevaleciente en Nicaragua o la República Dominicana, lo cual puede operar como un incentivo para la emigración desde estos países. Mientras que en Panamá el ingreso medio urbano en el empleo doméstico equivale a 2,1 veces la línea de pobreza local per cápita, en la República Dominicana apenas supera la línea de pobreza per cápita (ambos datos de 2010), y en Nicaragua era 1,6 veces la misma en 2005 (CEPAL, 2012c).

CUADRO 11
PANAMÁ: ESTRUCTURA DE LA POBLACIÓN OCUPADA, POR CATEGORÍA DE OCUPACIÓN
PRINCIPAL, ORIGEN Y SEXO, 2010
(En porcentajes)

Sexo	Origen	Empleadores	Asalariados	Cuenta propia	Servicio doméstico	Familiares y/o no remunerados
Hombres	Nativo	1,1	67,4	29,6	0,8	1,1
	Inmigrante	7,8	58,0	32,7	0,7	0,8
Mujeres	Nativa	0,6	72,0	14,0	12,6	0,7
	Inmigrante	4,0	49,7	23,4	20,5	2,3

Fuente: Elaboración propia sobre la base de tabulaciones especiales del XI Censo Nacional de Población y VII de Vivienda 2010, INEC, Panamá.

El tipo de inmigración que recibe Panamá está fuertemente pautado por las actividades vinculadas con el Canal. En este sentido, la composición de calificaciones de quienes ingresan al país por motivos laborales tiene rasgos diferenciados con respecto a otros países de la subregión. En promedio, la población inmigrante en Panamá tiene un nivel de calificación más alto que la población local. Así, mientras casi un cuarto de la población nativa económicamente activa tiene como máximo nivel educativo la escuela primaria, los nacidos en el extranjero tienden a superar el nivel educativo básico. Por ejemplo, la proporción de inmigrantes activos con algún año de estudios universitarios es de 36,5% frente a 25% de los panameños. Sin embargo, existen diferencias al interior del colectivo inmigrante, ya que el componente más importante que proviene de la subregión tiende a ser de baja calificación, con la excepción de los costarricenses.⁹

Investigaciones llevadas a cabo recientemente por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y la OIT, basadas en entrevistas a migrantes en los sectores de la construcción, la agricultura, el servicio doméstico, el comercio y el turismo en Panamá, Costa Rica, Nicaragua, Honduras, El Salvador, Guatemala y Belice, revelan una perspectiva complementaria sobre el grado de cumplimiento de los derechos laborales con relación a los migrantes. En general, se observa un bajo nivel de cumplimiento de estos derechos en el país de destino centroamericano, y aún más, la situación parece empeorar con respecto a la ocupación detentada en el país de origen. Una vez en el país de destino, sólo uno de cada tres trabajadores inmigrantes recibía aguinaldo, y uno de cada dos recibía al menos el salario mínimo. A su vez, las actividades económicas de inserción marcan algunas diferencias. El grado de incumplimiento es mayor en los sectores de trabajo doméstico y en el comercio, ambas actividades de inserción predominantemente femenina. Por ejemplo, entre el 14% y 16% de las inmigrantes encuestadas en el comercio recibía aguinaldo o tenía derecho a vacaciones pagadas. Una de cada tres de las trabajadoras en el servicio doméstico recibía aguinaldo y sólo 17% tenía derecho a recibir compensación por enfermedad. En cuanto al salario mínimo, poco más de la mitad de los

⁹ Datos procesados por la autora con base en el XI Censo Nacional de Población y VII de Vivienda 2010 de Panamá.

trabajadores entrevistados en la agricultura y la construcción lo perciben, alrededor de un 45% en el servicio doméstico y el sector turismo, y 37% en el sector comercio (OIM y otros, 2011a).

La excepción en la mayor parte de los ítems analizados es Costa Rica. La cobertura de la seguridad social, por ejemplo, mejora 23 puntos porcentuales con respecto a la situación de los entrevistados en sus países de origen. También aumenta el acceso al salario mínimo, el que percibe en el país de destino un 58% de los entrevistados frente al 37% cuando se encontraban en su país de origen. Empero, persisten las diferencias de sexo, ya que la mayor parte de los avances se concentran en las ocupaciones en las que se insertan los hombres, mientras que las mujeres se encuentran en una situación más vulnerable y sus condiciones laborales no muestran mayores diferencias entre las que experimentaban en el país de origen y las prevalentes en su ocupación en Costa Rica (OIM y otros, 2011b).

Otros elementos que ilustran las condiciones laborales de los asalariados en Costa Rica se resumen en el cuadro 12. Allí se evidencia que los inmigrantes, aun en ocupaciones que tendrían potencialmente un grado mayor de formalidad y cumplimiento de los derechos laborales, se encuentran en franca desventaja con respecto a los trabajadores nativos. El factor más alarmante, especialmente si se consideran los sectores en que se ocupan mayoritariamente los inmigrantes, lo constituye la falta de aseguramiento contra riesgos de trabajo. Apenas uno de cada dos inmigrantes asalariados está cubierto, y la diferencia con los trabajadores costarricenses es de 17 puntos porcentuales por debajo. Otras áreas en las que los asalariados inmigrantes muestran precarias condiciones laborales son los días pagados por enfermedad, las vacaciones y el aguinaldo, beneficios a los cuales accede entre el 60% y 70% de los inmigrantes, pero que se encuentra alrededor de 10 puntos porcentuales por debajo de la proporción alcanzada por los asalariados costarricenses. El reconocimiento de las horas extras abarca a una porción baja de los asalariados de cualquier origen, aunque en el caso de los inmigrantes es un poco menor que para los nativos.

La investigación de OIM/OIT también halla que las empresas de mayor tamaño muestran una mayor tendencia a respetar los derechos laborales, mientras que en los establecimientos más pequeños, o en los casos en los cuales existe una intermediación o contratista se incumplen los derechos con más frecuencia (OIM y otros, 2011b).

CUADRO 12
COSTA RICA: CONDICIONES LABORALES DE LOS ASALARIADOS, POR ORIGEN, 2010
(En porcentajes)

	Nativos	Inmigrantes	Diferencia (puntos porcentuales)
Aguinaldo	81,2	69,9	11,3
Días pagos por enfermedad	71,6	60,6	11,0
Vacaciones	74,0	64,0	10,0
Seguro riesgos de trabajo	68,2	51,1	17,1
Reconocimiento horas extras	53,7	49,3	4,4
Pertenencia a sindicato	5,4	1,1	4,3

Fuente: Elaboración propia con base en la OIM y otros (2011b).

Nota: Las primeras cinco filas representan categorías con respuesta de selección múltiple.

La condición migratoria inhibe el reclamo de los derechos laborales, tanto más en los casos de trabajo temporal, sin contrato o indocumentado, donde el temor a la pérdida de trabajo es más fuerte. Por otra parte, la población migrante muestra bajos niveles de organización y de sindicalización, en lo que influyen la estacionalidad del trabajo, la falta de información sobre las instancias gremiales o de organización, e incluso algunas normativas que limitan el acceso de las personas migrantes a la organización y dirección sindical. Si bien la pertenencia a un sindicato es escasa para ambos grupos de asalariados, en el caso de los inmigrantes pone aún de mayor manifiesto su desprotección, ya que pierden una de las vías por las cuales podrían defender sus derechos laborales (véase el cuadro 12).

Como se mencionó en secciones anteriores, el acceso a la protección social en la subregión está fuertemente ligado al empleo y al tipo de inserción laboral, ya que predomina al régimen contributivo. Además, en regímenes con afiliación voluntaria de trabajadores independientes, como es el caso de Costa Rica, el costo de la contribución a la seguridad social o el de un seguro médico puede resultar muy alto frente a los ingresos percibidos, y por tanto desestimula la afiliación. A ello hay que agregar la temporalidad de la migración, que desincentiva la afiliación a la seguridad social en la ausencia de mecanismos de portabilidad de derechos. Por ello reviste especial importancia identificar el grado de acceso a las formas de protección social de los inmigrantes en los dos países de la subregión que presentan un mayor desarrollo relativo de dichos sistemas. Así, se observa una fuerte segmentación tanto en Costa Rica como en Panamá, aunque de diferente naturaleza (véase el cuadro 13).

En el caso de Costa Rica, si bien el grado de cobertura del seguro social es amplio para el promedio de la población, una vez que se distingue por lugar de origen, resulta que la proporción de inmigrantes que no cuentan con ningún tipo de aseguramiento (31,1%) más que duplica la de los nativos (12,9%). El promedio, enmascara las fuertes diferencias entre hombres y mujeres en cuanto a las vías por las cuales acceden a la seguridad social. Así, mientras que el 40% de los hombres costarricenses y el 49% de los inmigrantes son asegurados directos, las mujeres acceden a la protección social por vías alternativas, fundamentalmente como familiar de un asegurado. Ello está relacionado con una más baja participación económica de las mujeres, como ya se anotó, especialmente entre las nativas.

CUADRO 13
COSTA RICA: CONDICIÓN DE ASEGURAMIENTO DE LA POBLACIÓN SEGÚN
ORIGEN Y SEXO, 2011
(En porcentajes)

	Hombre		Mujer	
	Nativo	Inmigrante	Nativa	Inmigrante
Asegurado directo	39,9	49,0	22,5	28,5
Asegurado por otras vías	38,9	17,1	60,5	38,5
Pensionista	6,3	2,7	6,0	2,1
No asegurado	14,9	31,2	11,0	30,9

Fuente: Elaboración propia sobre la base de tabulaciones especiales del X Censo Nacional de Población y del VI de Vivienda 2011, INEC, Costa Rica

Nota: Los asegurados directos comprenden asalariados y cuentapropistas. Los asegurados por otras vías incluyen los asegurados por vía familiar, por el estado, y otras formas. Los pensionados comprenden los de tipo contributivo y no contributivo.

Además, las ramas en las que se insertan primordialmente los inmigrantes presentan un grado de desprotección mayor. Por ejemplo, el 31,6% de los trabajadores costarricenses en la construcción no están cubiertos por la seguridad social, así como tampoco el 40,5% de los inmigrantes. En la agricultura la desprotección de los trabajadores inmigrantes es aún más acentuada y la brecha con los nativos es considerable. En efecto, el 70,5% de los inmigrantes en el sector agrícola no están asegurados, frente al 18% de los nativos.¹⁰

Por otra parte, aunque las diferencias entre trabajadores nativos e inmigrantes del sector formal que cotizan a la seguridad social son relativamente pequeñas, no ocurre lo mismo con los trabajadores del sector informal, donde las brechas se amplían. Así, mientras que un 41,5% de los asalariados nativos en el sector informal cotizaba al seguro social, entre los inmigrantes de este sector sólo lo hacía el 31,7%. Incluso entre los asalariados con un contrato formal de empleo la desprotección era mayor para

¹⁰ Datos procesados por la autora con base en la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, 2010 del INEC de Costa Rica.

los inmigrantes: algo más del 80% de los costarricenses realizaban aportes a la seguridad social frente al 68% de los inmigrantes (Tokman, 2008).

Cuando se distingue por país de origen de los inmigrantes, resaltan los niveles de desprotección superior a la media de panameños y nicaragüenses (40% y 35%, respectivamente), los países con mayor aportación de inmigrantes de la subregión a Costa Rica.¹¹ Además, aun en un contexto en el que se expandió la cobertura de la seguridad social entre los años 2000 y 2010, los inmigrantes provenientes de Nicaragua no mejoraron su posición relativa en la misma medida que los nativos; incluso, en el caso de las mujeres nicaragüenses su grado de desprotección aumentó en el período intercensal (Sandoval y Bonilla Carrión, 2012).

La población joven migrante muestra niveles todavía más bajos de aseguramiento, en comparación con sus pares costarricenses. Mientras que algo más del 80% de los nativos comprendidos entre los 18 y los 35 años de edad afirmaba poseer seguro médico en 2007, sólo un 53% de los jóvenes extranjeros estaba cubierto por el seguro de salud (Costa Rica, Dirección General de Migración y Extranjería, 2012).

Es de esperar que con la Ley General de Migración y Extranjería que entró en vigencia en 2010 se incremente el número de cotizantes al seguro social, ya que dicha ley estableció como requisito la afiliación al seguro de salud pública para adquirir la regulación migratoria.

Por otra parte, la proporción de pensionados inmigrantes es pequeña, menos de la mitad del peso que los mismos tienen entre la población nativa, y tres veces menor en el caso de las inmigrantes mujeres (véase el cuadro 13). Ello estaría reflejando los problemas ya aludidos de cobertura de la seguridad social contributiva entre los inmigrantes, pero, por otra parte, también sugiere que no existen mecanismos de portabilidad de derechos de la seguridad social entre los países involucrados e instrumentos que permitan cobrar la pensión adquirida trabajando como migrante en el país de origen, temas a los que se retornará más adelante.

En el caso de Panamá, dentro de un margen general de desprotección social mayor al de Costa Rica, los inmigrantes se encuentran en una situación aún más vulnerable. Así, el 57,7% de los nacidos en el extranjero no cuentan con ningún tipo de aseguramiento frente al 47,2% de los nativos (véase el cuadro 14). De hecho, las proporciones de asegurados directos son muy similares entre hombres y entre mujeres; lo que abre la brecha es la baja proporción de inmigrantes que son beneficiarios indirectos del seguro social, es decir, cónyuges, hijos y otros dependientes. Ello sugiere que hacen falta medidas de política que permitan integrar a los familiares de trabajadores inmigrantes a los mecanismos de protección social.

Son precisamente los inmigrantes con menores calificaciones relativas y de inserción laboral más precaria quienes se encuentran más marginados de la protección social: casi el 70% de los dominicanos habitando en Panamá no cuentan con seguro social, y tampoco el 68% de los nicaragüenses.

CUADRO 14
PANAMÁ: CONDICIÓN DE ASEGURAMIENTO DE LA POBLACIÓN SEGÚN ORIGEN Y SEXO, 2010
(En porcentajes)

	Hombre		Mujer	
	Nativo	Inmigrante	Nativa	Inmigrante
Asegurado directo	28,4	28,1	19,1	19,1
Beneficiario	19,3	5,5	28,9	17,4
Jubilado/pensionista	5,0	8,1	4,9	6,3
No asegurado	47,3	58,3	47,2	57,2

Fuente: Elaboración propia sobre la base de tabulaciones especiales del XI Censo Nacional de Población y VII de Vivienda 2010, INEC, Panamá.

¹¹ Datos procesados por la autora con base en el X Censo Nacional de Población y el VI de Vivienda 2011, de Costa Rica.

El trabajo informal es una barrera fuerte para la extensión de la protección social. Los trabajadores por cuenta propia y los trabajadores rurales son dos de los segmentos más relegados en cuanto a cobertura, y donde se encuentra una proporción importante de los migrantes. Algunos países han adoptado medidas para vencer las limitaciones que sufren estas categorías de trabajadores. Según Mesa-Lago (2010), Argentina, Brasil, Costa Rica y Uruguay estipulan la obligatoriedad legal de cobertura de pensiones para los trabajadores por cuenta propia. Aún más, en Costa Rica los trabajadores por cuenta propia de bajo ingreso reciben subsidios fiscales que reemplazan la cotización que hubiera realizado el empleador en caso de que hubieran sido asalariados. Gracias a ello se alcanzan coberturas de estos trabajadores entre 25% y 30%, aunque aún constituyen proporciones bajas. En cuanto a los trabajadores rurales, Costa Rica establece su afiliación obligatoria, alcanzando una cobertura superior al 40%. En El Salvador y Guatemala únicamente los trabajadores en grandes plantaciones tienen cobertura obligatoria, mientras que en Honduras sólo cuentan con ella las empresas agrícolas con más de 10 trabajadores (Mesa-Lago, 2008).

IV. Desafíos para la universalización de la protección social y la inclusión de los migrantes

Un sistema de protección social con una perspectiva de derechos tiene como objetivo último la universalización de derechos y cobertura a todos los habitantes de un país. Vale decir, que no sólo debe extenderse a los nativos, sino también a quienes por motivos laborales o personales han emigrado hacia un país dado. Para ampliar la cobertura del sistema de protección social, incluyendo hacia los migrantes, y asegurar su sostenibilidad, hay que considerar ciertos factores condicionantes de las estructuras demográficas y económicas: la estructura y evolución demográfica, la estructura del mercado de trabajo, el financiamiento del sistema y, en el caso de la movilidad laboral de personas, la portabilidad de los derechos de seguridad social entre países.

A. La evolución demográfica y de los mercados laborales

Dado que la protección social en la subregión está marcada por el pilar contributivo, para que los países tengan capacidad de extender su cobertura es necesario ampliar la base de contribución. Esta extensión de la base se da por un incremento en la población potencialmente activa con relación a la población total, así como por un aumento en el empleo formal y que cotiza a la seguridad social. Por tanto, en términos de la evolución demográfica, uno de los principales factores a considerar es el peso de la población que potencialmente puede incorporarse al mercado de trabajo, o visto de otro modo, la proporción de personas que podrían considerarse en situación de dependencia desde el punto de vista de la actividad económica. Esta relación de dependencia laboral se define como el cociente entre la población que no está en edad de trabajar (menores de 15 años y mayores de 64 años) y el total de la población. El bono demográfico se refiere a la fase de la transición demográfica en que el

equilibrio de edades, y por ende la relación de dependencia se torna favorable para el desarrollo, habiendo un peso relativo mayor de la población en edad productiva en comparación con la población en edad dependiente.

La mayoría de los países centroamericanos están inmersos en una fase de disminución de la relación de dependencia. El bono demográfico estaría representado por esta tendencia a la baja de la dependencia hacia niveles por debajo de dos personas en edad dependiente por cada tres en edades activas. Según se puede observar en el cuadro 15, las diferentes fases de la transición demográfica marcan la temporalidad de las oportunidades para el diseño de políticas. En el caso de Costa Rica y Panamá, la transición culminará entre 2025 y 2030, por lo que urge la toma de decisiones para poder completar el proceso de universalización de la protección social. Dado que estos dos países son los que presentan mayor grado de cobertura de la protección social, será necesario consolidar el proceso y establecer las bases para la sostenibilidad del sistema antes que se haya acelerado el proceso de envejecimiento de la población. En el otro extremo, el bono demográfico aún no se ha iniciado en Guatemala y Honduras, y El Salvador y Nicaragua recién han ingresado en la fase de transición. Si bien la relación de dependencia aún es alta en estos países, ello se produce por una alta proporción de menores de 15 años, es decir, que en los próximos años podrán formar parte del mercado laboral y, por lo tanto, disminuirá la relación de dependencia laboral. Estos son los países con menor cobertura de protección social, por lo que el horizonte más largo para el bono demográfico permitiría establecer las políticas necesarias de manera oportuna.

CUADRO 15
CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA: RELACIÓN DE DEPENDENCIA
LABORAL, 2000–2050

País	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Costa Rica	58,5	51,0	45,8	43,2	43,0	44,9	47,7	50,1	52,2	55,7	60,9
El Salvador	78,0	72,1	63,8	56,6	55,1	53,9	52,3	50,7	50,0	50,7	52,9
Guatemala	92,7	90,3	85,0	79,6	74,3	69,4	65,1	61,3	58,5	56,6	55,6
Honduras	86,2	78,4	69,8	63,7	60,1	57,2	54,5	52,3	50,9	50,8	51,8
Nicaragua	80,5	72,1	64,2	57,9	55,4	53,1	50,8	49,3	49,1	50,3	53,1
Panamá	60,4	58,3	56,5	54,2	52,6	52,2	53,0	54,2	55,8	57,3	58,7
Rep. Dominicana	66,9	63,2	59,2	56,7	54,8	53,7	53,3	53,4	53,8	54,4	55,9

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Naciones Unidas (2013c), *World Population Prospects: The 2012 Revision*.

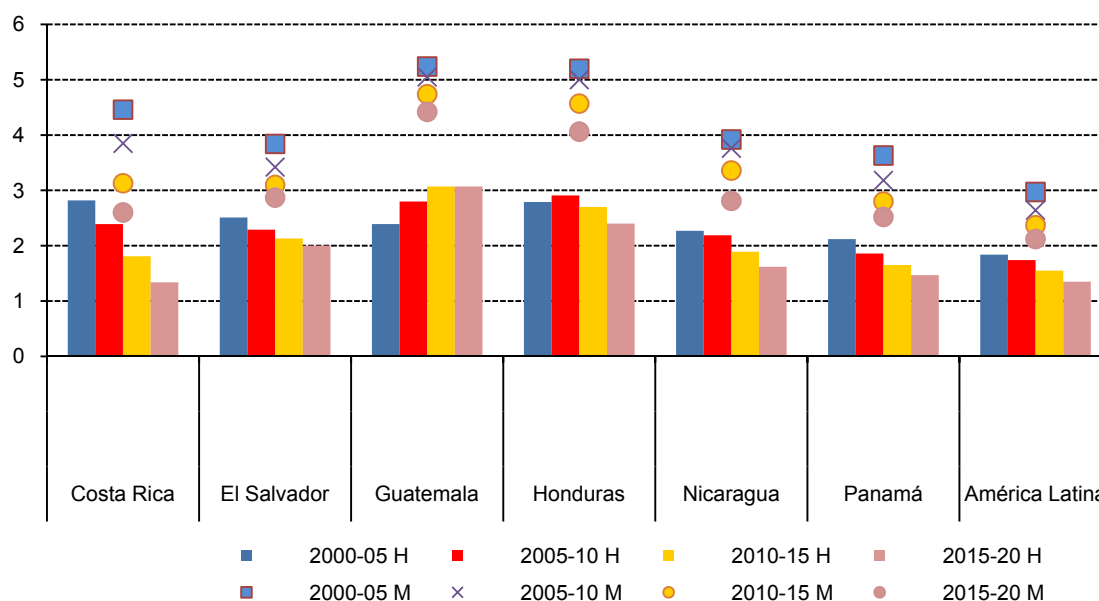
Notas: El cuadro reporta la relación de dependencia clásica, entendida como el cociente entre la suma de la población de 0 a 14 años y de 65 años y más, y el total de la población de 15 a 64 años. Los *ratios* se presentan como el número de dependientes por 100 personas en edad de trabajar. Las casillas en amarillo corresponden a una relación de dependencia mayor a 2/3 y en descenso. Las casillas en verde corresponden a una relación de dependencia menor a 2/3 y en descenso. Las casillas rojas corresponden a una relación de dependencia menor a 2/3, pero en ascenso.

Los movimientos migratorios también condicionan la base de población que puede contribuir potencialmente a los sistemas de seguridad social. Como se analizó en la primera parte de este documento, Costa Rica y Panamá tienen una tasa de migración neta positiva, lo cual les permitiría ampliar la base contributiva si los empleos a los que acceden los inmigrantes efectivamente cotizan a la seguridad social. Pero, como se ha visto, ello está lejos de ser una realidad, por lo que existe aún un espacio importante para realizar mejoras. Por otro lado, los países de emigración neta experimentan una presión menor sobre el mercado de trabajo interno, pero también pierden la contribución que la fuerza laboral puede hacer tanto a la producción económica como al sostenimiento de un sistema de protección social.

Otro elemento relacionado con la evolución demográfica es la incorporación de la población a la actividad económica. En el conjunto de países considerados, el crecimiento de la población económicamente activa ha venido disminuyendo a lo largo de la última década, y se espera que este proceso continúe. Las diferencias de velocidad guardan cierta concordancia con la evolución

demográfica ya comentada, aunque también influyen las diversas tasas de incorporación a la actividad por sexo. Precisamente, en todos los países la PEA femenina ha aumentado por encima de la masculina y se estima que esta tendencia continuará, dado el rezago de las mujeres en términos de participación en la actividad económica, como se describió anteriormente (véase el gráfico 19).

GRÁFICO 19
TASA ESTIMADA DE CRECIMIENTO DE LA PEA POR SEXO, 2000–2020



Fuente: Elaboración propia con base en datos de CEPALSTAT.

Nota: H corresponde a hombres, M corresponde a mujeres.

El análisis de la evolución demográfica permite, a su vez, proyectar las necesidades de creación de empleo en la subregión. Para poder absorber la incorporación de la población a la actividad económica se requiere de una tasa de expansión media anual del empleo por lo menos igual a la evolución de la PEA para que no se agrave la tasa de desempleo. Entre 1990 y 2010 la tasa de expansión anual media del empleo en la subregión fue suficiente para incorporar a la PEA. Para la década 2010–2020, se estima que la creación de empleos en países de Centroamérica deberá aumentar a una tasa anual de entre 2% y 3% para absorber las presiones de crecimiento de la población en edad de trabajar y que se incorpora a la actividad económica. Entre 40% y 45% de los nuevos empleos en casi todos los países será demandado por mujeres (CEPAL/México, 2012).

De cualquier manera, la oportunidad que brinda el bono demográfico en cuanto al aumento en la población potencialmente activa sólo se podría aprovechar realmente si hubiera un cambio en la estructura productiva que contribuyera a revertir la precarización de los mercados laborales. Como ya fue señalado, en la medida en que la estructura productiva de una economía está fuertemente vinculada con la segmentación en el mercado de trabajo, y que el acceso a la protección social está estrechamente ligado a la tenencia de un puesto de trabajo formal, se hace imprescindible abordar cambios tanto en el mercado laboral como en las posibles formas de acceso a la protección social.

El desafío que constituye tanto la evolución demográfica como la estructura de los mercados laborales en la subregión se puede observar mediante un indicador que sintetiza estos dos componentes. El indicador de dependencia formal desarrollado por la CEPAL estima el número de dependientes que

requieren protección social por cada ocupado en el sector informal.¹² Así, en el año 2009, Costa Rica presentaba la tasa más baja, con algo más de 3 dependientes por cada trabajador formal, seguido por Panamá, con casi 4 dependientes. La relación aumenta para la República Dominicana, El Salvador, Nicaragua y Honduras, en la medida en que crecen varios de los componentes, en particular la proporción de los menores de 15 años —por la evolución demográfica ya comentada—, de los inactivos —por la baja actividad económica de la mujer—, y de los trabajadores informales —por la estructura productiva— (CEPAL, 2012a). Estos países tienen una estructura demográfica que responde aún a elevados niveles de fecundidad relativos y se caracterizan por poseer una población joven, y por otra parte sus mercados de trabajo son débiles, con escasos empleos formales. En definitiva, aunque se aproveche el bono demográfico, el desafío más apremiante es el cambio de las estructuras productivas que lleve a la creación de empleos de mayor calidad.

B. Financiamiento de la protección social

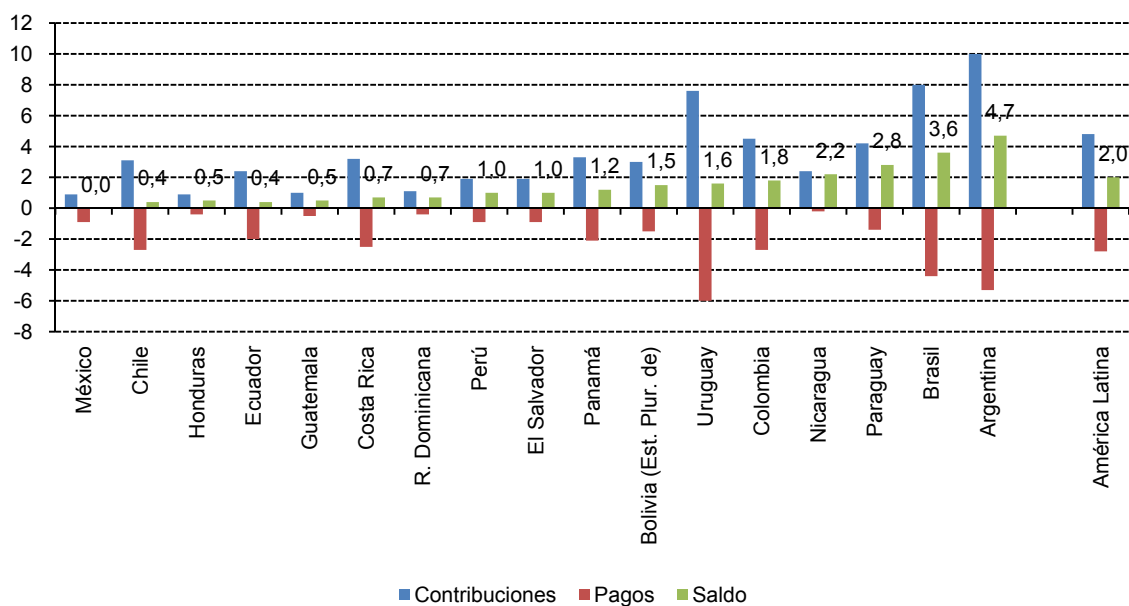
De no emprenderse reformas que amplíen la cobertura de la protección social en materia de salud y pensiones, esta situación podría comprometer seriamente el sustento financiero de los seguros sociales. Es decir, la ampliación de cobertura no sólo es un requisito desde el punto de vista de los derechos ciudadanos, sino que es indispensable debido a la necesidad de sustento financiero para la población afectada.

La protección social puede financiarse mediante contribuciones realizadas por los asegurados, los empleadores y el Estado, o mediante erogaciones que provengan de los impuestos generales, o una combinación de estas fuentes. Generalmente la porción más sustantiva proviene de los aportes de los agentes económicos. Estos aportes financian los dos pilares principales del sistema de seguridad social, es decir, el seguro a menudo denominado de invalidez, vejez y muerte, que tiene como principal objetivo garantizar una pensión, y el seguro de salud, que tiene como finalidad otorgar una cobertura médica. En general, la mayor parte de las cotizaciones proviene del empleador y en segundo lugar del trabajador. La contribución del Estado es menor e incluso no se registra en algunos países, como en el caso de El Salvador, Nicaragua (sólo por salud y riesgos profesionales) y la República Dominicana. Los niveles más altos de cotización en pensión y salud se observan en Costa Rica y Panamá, aunque también son significativos en El Salvador, Nicaragua y la República Dominicana, todos con valores de cotizaciones superiores al 20% del salario bruto (Diodà, 2013).

De acuerdo con una estimación realizada por la CEPAL del potencial de recursos disponibles para financiar las prestaciones de jubilación y pensiones, en el año 2012 todos los países de la subregión habrían estado en condiciones de cubrir dichas prestaciones (CEPAL, 2012c). Entre los países con altos niveles de contribución y de pagos, como son Costa Rica y Panamá, la recaudación potencial alcanzaría al 0,7% del PIB en el primer caso y al 1,2% del PIB en el segundo (véase el gráfico 20). Nicaragua presenta el potencial más alto (2,2% del PIB), como resultado de un nivel de contribuciones del 2,4% del PIB, pero un muy bajo nivel de pagos (0,2% del PIB).

¹² El indicador se mide como el cociente entre un numerador formado por la sumatoria de la población menor de 15 años, la población mayor de 60 años, los inactivos entre 15 y 59 años, los desempleados y los ocupados en el sector informal entre 15 y 59 años, y un denominador constituido por toda la población. Para más detalles, véase Uthoff y otros (2006).

GRÁFICO 20
AMÉRICA LATINA: PROYECCIÓN DEL VOLUMEN TOTAL DE RECURSOS RECAUDABLES PARA
SEGURIDAD SOCIAL Y DEL PAGO DE JUBILACIONES Y PENSIONES, 2012
 (% del PIB)



Fuente: CEPAL (2012c), gráfico V.11.

Nota: Se excluyen las contribuciones destinadas a financiar total o parcialmente las prestaciones de salud.

Una proyección sobre los saldos anuales de ingresos y gastos en seguridad social del 2012 al 2030 (excluyendo el sistema de salud), muestra los desafíos que implica el sostenimiento del sistema en Centroamérica y la República Dominicana. Suponiendo que se mantengan los mismos niveles de afiliación y cobertura de la seguridad social, así como la misma tasa de participación y parámetros de contribución, todos los países considerados, salvo Costa Rica, podrán mantener un superávit en el largo plazo. No es casual que sean Costa Rica y Panamá los países con mayores desafíos de financiamiento, dada la mayor cobertura del sistema, en particular en el primero de ellos, y su evolución demográfica, que tiende al envejecimiento de la población (véase el cuadro 16).

En cambio, los países donde la población es relativamente más joven, y que al mismo tiempo presentan un nivel más elevado de informalidad laboral, son aquellos que, en forma progresiva, tendrían mayores recursos disponibles para financiar un sistema de pensión más extendido. Así, la mayoría de los países podrían fortalecer el pilar solidario destinando más recursos para aumentar la cobertura, equilibrar las diferencias entre los montos de pensiones otorgadas, e introducir un pilar no contributivo (CEPAL, 2012c).

En el documento *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*, la CEPAL hace una propuesta de pensión básica universal, que cubriría a todos los adultos mayores, independientemente de sus niveles de ingreso y de otras prestaciones sociales recibidas. El costo de otorgar una pensión mínima, equivalente a la línea de pobreza nacional, varía entre 0,84% y 2,62% del PIB en el año 2012. Para el caso específico de los países comprendidos en este documento, el costo varía entre 0,84% del PIB de Panamá y 2,62% del PIB de Nicaragua (véase el cuadro 17). Por su parte, una pensión focalizada a la población vulnerable (con ingresos bajo 1,8 líneas de pobreza) implicaría un costo promedio para América Latina de 1% del PIB. En Centroamérica, el costo de la universalización sería menor para Panamá (0,38% del PIB) y Costa Rica (0,53% del PIB), consistente con mayores niveles de cobertura. En otros países significaría desde un 1,5% del PIB para Honduras hasta un 2% del PIB para Nicaragua. Las diferencias se deben a la interacción entre el nivel de envejecimiento de la población, el costo individual de la transferencia y el nivel de desarrollo relativo (CEPAL, 2012c).

CUADRO 16
CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA: PROYECCIÓN DE LOS SALDOS ANUALES DE
INGRESOS Y GASTOS EN SEGURIDAD SOCIAL, 2012–2030
 (% del PIB)

País	2012	2015	2020	2025	2030	A largo plazo
Costa Rica	0,7	0,5	0	-0,6	-1,3	Déficit progresivo
El Salvador	1,0	0,9	0,9	0,9	0,9	Se mantiene superávit
Guatemala	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	Se mantiene superávit
Honduras	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3	Se mantiene superávit
Nicaragua	2,2	2,3	2,3	2,3	2,2	Se mantiene superávit
Panamá	1,2	1,0	0,7	0,4	0	Baja superávit
Rep. Dominicana	0,8	0,7	0,7	0,6	0,5	Baja superávit

Fuente: Elaborado con datos de CEPAL (2012c), cuadro 4.

Notas: Las proyecciones se hicieron suponiendo los mismos niveles de afiliación y cobertura de la seguridad social observados en las encuestas, así como la misma tasa de participación y parámetros de contribución, con variaciones en el PIB, la cantidad de ocupados y de población adulta mayor, y con un incremento real de las remuneraciones equivalente a la mitad del crecimiento del PIB.

CUADRO 17
CENTROAMÉRICA Y LA REPÚBLICA DOMINICANA: ESTIMACIÓN DEL COSTO ANUAL DE PENSIONES
UNIVERSALES Y FOCALIZADAS, 2012
 (% del PIB)

País	Costo de la pensión mínima universal	Costo de la pensión mínima focalizada	Contribuciones sociales menos pago de jubilaciones y pensiones actuales	
			Con pago de pensión universal	Con pago de pensión focalizada
Costa Rica	1,13	0,53	-0,43	0,18
El Salvador	2,08	1,50	-1,11	-0,53
Guatemala	2,27	1,51	-1,81	-1,05
Honduras	1,95	1,61	-1,51	-1,17
Nicaragua	2,62	2,01	-0,40	0,20
Panamá	0,84	0,38	0,36	0,82
Rep. Dominicana	1,32	0,85	-0,56	-0,09

Fuente: Elaborado con base en CEPAL (2012c), cuadro V-3.

Notas: Se considera una pensión equivalente al valor de la línea de pobreza nacional. La pensión focalizada es para adultos mayores que residen en hogares con un ingreso per cápita igual o inferior a 1,8 líneas de pobreza.

Según se desprende de las últimas dos columnas del cuadro 17, sólo Panamá podría tener disponibilidad suficiente de recursos anuales provenientes de la seguridad social para financiar la pensión universal en 2012. Los demás países necesitarían recursos provenientes de otras fuentes de recaudación. En el caso de una pensión focalizada, El Salvador, Guatemala, Honduras, y la República Dominicana requerirían recursos adicionales.

El esfuerzo fiscal para alcanzar una protección social universal es elevado, más aún si se considera que el nivel de imposición fiscal es muy bajo, alcanzando en promedio para la subregión el 13,8% del PIB en 2011. Solamente en Honduras y en Nicaragua los ingresos tributarios se mantienen a un nivel por arriba del promedio, el 15% del PIB y el 19,4%, respectivamente. Además, la crisis de 2008–2009 afectó de manera significativa las finanzas públicas de casi todos los países de la región. Este esfuerzo parece todavía mayor debido a las características estructurales que presentan estos países, como una debilidad de las administraciones tributarias en términos de recaudación, un elevado porcentaje de elusión y evasión y un alto nivel de pobreza e informalidad (Diodà, 2013).

En síntesis, un sistema de protección social basado en una perspectiva de derechos requiere, en primer lugar, fortalecer las regulaciones del mercado de trabajo para que por medio de un mayor grado de formalización laboral se logre extender la afiliación a la seguridad social, así como establecer incentivos apropiados para que quienes potencialmente pueden contribuir a la seguridad social lo hagan. Es necesario ampliar la cobertura en materia de salud y pensiones con un objetivo universalista y de derechos, pero también para lograr sustentar financieramente el sistema. Ello no es suficiente; sin embargo, para lograr un sistema de protección social basado en derechos, en algunos países se deberá facilitar la introducción de un pilar solidario, por el cual se puedan financiar pensiones no contributivas o garantizar una pensión básica. Otros países necesitarán abocarse a reformas de carácter paramétrico, principalmente aumentando la carga contributiva o alterando la participación de los diferentes agentes. Para incorporar componentes no contributivos de protección social se requerirá, además, ampliar la base de recursos mediante pactos fiscales que hagan sostenible el desarrollo económico y social en el largo plazo (Carrera y otros, 2010).

C. Migración y portabilidad de derechos de protección social

El derecho a la protección social implica también que los migrantes puedan formar parte de los sistemas y utilizarlos. En este sentido, un aspecto fundamental es el de la portabilidad de los derechos de seguridad social entre países.¹³ Además de un criterio de igualdad en el disfrute de los derechos, otro argumento a favor de la portabilidad de derechos de seguridad social se basa en la eficiencia económica. Los límites a la portabilidad reducen los incentivos para trabajar en la formalidad en el país de destino, especialmente a los trabajadores temporales, y menoscaban la migración circular y el retorno de trabajadores de más largo plazo. El migrante, además, incurre en pérdidas financieras, ya que si retorna a su país de origen, pierde las contribuciones y los beneficios acumulados en el país de destino. Por otro lado, los trabajadores irregulares pueden estar realizando contribuciones a la seguridad social del país de destino sin recibir ningún beneficio. La no portabilidad puede tener implicaciones fiscales importantes para el sistema de seguridad social en el país de origen, si el migrante retorna a dicho país y obtiene beneficios de protección social sin haber realizado contribuciones al mismo (Holzmann y Koettl, 2012).

Existen instrumentos legales internacionales que están específicamente dirigidos a proteger los derechos de los trabajadores migrantes y sus familias, entre los que se destacan la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, de las Naciones Unidas, y los convenios de la OIT N° 97 y N°143 sobre los trabajadores migrantes. Estos Convenios establecen principios de no discriminación de los trabajadores migrantes, la igualdad de trato con respecto a los trabajadores nacionales, incluyendo lo relacionado con el acceso a la seguridad social y los derechos sindicales, y medidas de protección a los trabajadores migrantes, incluso en situación irregular. Otros instrumentos tratan más directamente el tema de la portabilidad de los beneficios de la seguridad social de los trabajadores migrantes, como los Convenios de la OIT N° 48, N° 118 y N° 157, sobre la igualdad de trato con relación a la seguridad social, y la conservación de los derechos de seguridad social de los migrantes, así como la recomendación N° 167 sobre el mismo tema (OIT, 2010).

Sin embargo, en la subregión que nos ocupa, la mayor parte de estos instrumentos internacionales no ha sido ratificada. Por un lado, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares ha sido ratificada por El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, pero no por países con alto flujo de inmigrantes, como Costa Rica y Panamá. En cuanto a los Convenios de la OIT relativos a la protección de los trabajadores migrantes y sus

¹³ Se debe distinguir el concepto de portabilidad del de exportabilidad. Este último se refiere a que los beneficios acumulados en un país puedan pagarse en otro. La portabilidad, en cambio, implica preservar y transferir derechos adquiridos en la seguridad social, independientemente de la nacionalidad o el país de residencia, para lo cual se requiere de la cooperación de instituciones en uno o más países para la determinación conjunta de los beneficios (Avato y otros, 2009).

derechos de seguridad social, sólo los Convenios N° 97 y N°118 fueron ratificados por Guatemala, mientras que los demás no han sido ratificados por ningún país de la subregión.¹⁴

En el proceso CA-4, del que forman parte El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, se han desarrollado normativas que facilitan la administración de los flujos migratorios, la armonización de la legislación migratoria y, en general, la movilidad de los nacionales de estos países. Empero, se argumenta que el proceso deberá ser revisado para que pueda responder más eficazmente a la movilidad laboral. Desde la perspectiva del Sistema de Integración Centroamericana aún resta avanzar en la armonización y el seguimiento de acuerdos relativos a los movimientos migratorios (OIM y otros, 2011a).

Un mecanismo para extender los derechos de protección social a los migrantes y facilitar la portabilidad de estos derechos es el de los acuerdos bilaterales y multilaterales. Por lo general, estos acuerdos se limitan a las pensiones de vejez, invalidez y sobrevivientes, pero raramente incluyen beneficios de salud, y otras prestaciones no contributivas están explícitamente excluidas de los acuerdos. Estos convenios establecen mecanismos de cooperación entre instituciones de seguridad social de los países, por los cuales se coordina la contabilización de períodos de contribución de los migrantes en dos o más países, se regula la transferencia y pago de los derechos de seguridad social adquiridos, y se establecen los dispositivos institucionales para los desembolsos.

De acuerdo con la OIT, los acuerdos bilaterales o multilaterales deben cumplir ciertos principios básicos para respetar los derechos de los migrantes laborales: reciprocidad; igualdad de trato entre nacionales y no nacionales de los estados que suscriben el acuerdo; determinación de legislación específica, para evitar duplicación de beneficios u obligaciones de cotización; mantenimiento de los derechos adquiridos; provisión de beneficios en el exterior; mantenimiento de los derechos en vías de ser adquiridos (totalización); provisión de beneficios fuera del país que ha empelado al migrante, y asistencia administrativa mutua, para garantizar una buena coordinación (OSCE y otros, 2006).

En particular, los acuerdos multilaterales tienen la ventaja de que generan pautas y regulaciones comunes que permiten evitar estructuras complejas resultantes de múltiples acuerdos bilaterales, y que se produzcan diversas categorías de migrantes con beneficios diferenciados. Por otro lado, el establecimiento de acuerdos bilaterales o multilaterales presenta algunos retos. En primer lugar, la reciprocidad puede no ser viable, ya que los sistemas de seguridad social de los países involucrados son muy diferentes; por ejemplo, el país de origen no cuenta con un sistema de protección social desarrollado, o difieren el diseño y el nivel de los beneficios. Además, la capacidad administrativa de alguno de los países involucrados es insuficiente (Aoul-Chaillou, 2008).

La Unión Europea tiene el sistema de portabilidad de beneficios sociales más complejo. Los nacionales de sus estados miembros tienen acceso a todos los beneficios sociales y pueden trasladar los derechos de seguridad social adquiridos en su país de origen. Los migrantes de otros países, por su parte, también tienen derecho a la portabilidad de sus derechos de seguridad social, luego de cinco años de residencia en la Unión Europea. Además, varios estados miembros han suscrito acuerdos bilaterales con terceros países (Avato y otros, 2009).

Entre los acuerdos existentes en América Latina y el Caribe cabe citar los que se realizaron en el marco de la Comunidad del Caribe (CARICOM, por sus siglas en inglés), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Comunidad Andina (CAN) y el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social.

El acuerdo sobre seguridad social (CASS) establecido por la CARICOM en 1996 incluye provisiones para proteger los derechos de pensión para los migrantes entre estados miembros de este bloque regional. Evaluaciones recientes de este acuerdo identifican, sin embargo, una serie de

¹⁴ Por el estado de las ratificaciones, véase OIT, <http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:1:0>, con acceso el 1 de octubre 2013.

limitaciones para su real efectividad; por ejemplo, el proceso de armonización ha sido parcial y por tanto el reconocimiento de los derechos toma tiempo (Forteza, 2010).

En el caso del MERCOSUR, diversos acuerdos como el Tratado de Asunción (1991), la Declaración socio-laboral (1999), el Acuerdo sobre residencia para nacionales de los Estados parte del Mercosur (2002), la visa Mercosur (2003) y el Estatuto de Ciudadanía (2010), establecen el derecho a desarrollar actividades económicas en igualdad de condiciones que los nativos, incluyendo los derechos civiles, sociales, culturales y económicos. Se reconoce a los trabajadores y sus familiares los mismos derechos y obligaciones que los nacionales con relación a las prestaciones contributivas pecuniarias y de salud existentes en los Estados parte, y se establece que cada Estado concederá las prestaciones de acuerdo con su propia legislación. La prestación por jubilación, por ejemplo, se abonará en el país de residencia y será calculada en proporción a los años de servicio desempeñados en cada país. Este acuerdo ha tenido un impacto importante, facilitado porque un alto porcentaje de los migrantes pertenecen a Estados miembros, por la menor cantidad de países a coordinar, y porque los sistemas de seguridad social están mejor establecidos y son más similares (Tokman, 2008).

El Instrumento Andino de Seguridad Social de la CAN, de mayo de 2004, establece la igualdad de trato para los migrantes laborales y sus dependientes en todas las prestaciones de seguridad social, preservando los derechos adquiridos mediante la totalización de los períodos de afiliación en su vida laboral, y garantizando las prestaciones sanitarias. Su efectivo impacto dependerá del reglamento de aplicación que se establezca (Tokman, 2008).

En la XVII Cumbre Iberoamericana de fines del 2007 se aprobó el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social. A la fecha, 15 de los 22 países lo han firmado, entre ellos Costa Rica y El Salvador. Se trata de un instrumento de coordinación, que no modifica ni deja sin efecto las legislaciones nacionales ni los convenios bilaterales de seguridad social vigentes entre distintos países. Su aplicación se extiende a los trabajadores y sus dependientes dentro del espacio iberoamericano. Incluye las prestaciones económicas contributivas de invalidez, vejez, de supervivencia y de accidentes de trabajo y de enfermedades profesionales, pero no las prestaciones médicas previstas en las legislaciones de los Estados Parte. Se totalizan las contribuciones efectuadas en Estados Partes y se suman los períodos de cotización provisional; además, se conservan los derechos adquiridos y se permite el pago de pensiones en el país de residencia. Se establece asimismo la coordinación de regímenes y legislaciones basados en el ahorro y la capitalización. Al respecto, se establece que cuando se trate de regímenes de capitalización se financiarán las pensiones con el saldo acumulado en los términos establecidos en la legislación del Estado Parte de que se trate. Si de acuerdo con dicha legislación se garantiza una pensión mínima y el saldo generado fuera insuficiente, se procederá a la totalización de los períodos cumplidos en otros Estados Parte para acceder al beneficio de pensión mínima de vejez o invalidez en la proporción que corresponda. Este Convenio aplica a todos los trabajadores y sus familiares beneficiarios y derechohabientes. El Convenio no se aplicará a los regímenes no contributivos, ni a la asistencia social. La aplicación de este Convenio significa avances en mejorar la cobertura y en incentivar el flujo de migrantes entre países. Los beneficiarios directos serían los trabajadores inmigrantes iberoamericanos en América Latina, España y Portugal los que accederían a una mejor pensión de retiro y de incapacidad, mientras que los beneficiarios indirectos se beneficiarían con prestaciones derivadas de sobrevivientes (viudez, orfandad) (Tokman, 2008).

La situación para los países de Centroamérica y la República Dominicana se puede resumir utilizando la clasificación de regímenes de portabilidad de la seguridad social elaborada por Holzmann y otros (2005). Bajo el Régimen I, todos los migrantes legales tienen acceso indiscriminado a los beneficios de la seguridad social en el país de destino. Ello se debe a que existen acuerdos bilaterales o multilaterales, garantizando que los beneficios se pueden pagar en otro país (exportabilidad) y que las instituciones de seguridad social de ambos países determinan conjuntamente la elegibilidad y el nivel de beneficios. En el Régimen II, todos los migrantes legales tienen acceso a la seguridad social en el país de destino, aunque ello se regula sólo por la ley nacional, lo cual puede resultar en una exportabilidad limitada de los beneficios. El Régimen III abarca a todos los migrantes legales que no tienen acceso a la seguridad social en el país de destino, ya sea porque están excluidos del beneficio o porque no hay sistema de seguridad social en el país de destino. Finalmente, el Régimen IV incluye a todos los

migrantes indocumentados, que por esa razón no tienen acceso a ningún beneficio de seguridad social. Como se observa en el cuadro 14, la mayor parte de los migrantes intrarregionales legales se encuentran cubiertos bajo el Régimen II, es decir, que no tienen el beneficio de la portabilidad de los derechos de la seguridad social, y si bien tienen derecho a los servicios de protección social en el país de destino, sufren ciertas limitaciones para la exportabilidad de sus derechos adquiridos en el país de origen.¹⁵

CUADRO 18
CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA: REGÍMENES DE PORTABILIDAD
DE LA SEGURIDAD SOCIAL, ALREDEDOR DE 2009

Destino Origen	Destino						
	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	Rep. Dominicana
Costa Rica	...	Régimen II	Régimen I	Régimen II	Régimen I	Régimen I	Régimen II
El Salvador	Régimen II	...	Régimen II	Régimen II	Régimen II	Régimen II	Régimen II
Guatemala	Régimen I	Régimen II	...	Régimen II	Régimen I	Régimen II	Régimen II
Honduras	Régimen II	Régimen II	Régimen II	...	Régimen II	Régimen II	Régimen II
Nicaragua	Régimen I	Régimen II	Régimen I	Régimen II	...	Régimen II	Régimen II
Panamá	Régimen I	Régimen I	Régimen II	Régimen II	Régimen II	...	Régimen I
Rep. Dominicana	Régimen II	Régimen II	Régimen II	Régimen II	Régimen II	Régimen I	...

Fuente: Elaborado con base en datos de Avato y otros (2009).

¹⁵ Por razones de simplicidad, en el cuadro 14 se incluyen migrantes regulares y no los migrantes irregulares, que formarían parte del Régimen IV, según la clasificación de Holzmann y otros (2005).

V. Conclusiones

La movilidad de las personas es un elemento central para una efectiva integración centroamericana, pero para lograr avances no pueden desconocerse las asimetrías económicas, incluyendo las de los mercados laborales asociados, y sociales entre los países de la subregión. Precisamente, el cambio en los requerimientos de los mercados laborales es una de las fuentes principales del movimiento poblacional en Centroamérica y la República Dominicana. La libre movilidad del factor trabajo requiere, en primer lugar, cambios en las leyes nacionales relacionadas con la migración y la integración de éstas en un sistema que incluya aspectos laborales y de servicios sociales.

Un paso hacia esta integración debería ser la aplicación efectiva de los derechos básicos de los migrantes, incluyendo mecanismos para la regularización, información sobre las condiciones de trabajo en el país de destino, y en general la aplicación de los derechos sociales y el empoderamiento de los migrantes para exigir su cumplimiento. Una de las recomendaciones del estudio de la OIM y la OIT (2011a) es la articulación de políticas de comunicación a nivel de la subregión para que los migrantes dispongan de los datos necesarios para la toma de decisiones con relación a los procesos de movilidad y sobre los derechos sociales y laborales en los países de destino. Así también, se identifica la necesidad de un mayor monitoreo de cumplimiento de los derechos laborales, particularmente una mayor fiscalización de los procesos de reclutamiento, de contratación y de inspección de los derechos laborales de las personas trabajadoras migrantes.

Aún más, para la construcción de un mercado de trabajo regional, como se ha propuesto en un documento reciente de la CEPAL, además de un cambio en las leyes migratorias que favorezcan la libre movilidad, se

requiere el reconocimiento mutuo de calificaciones profesionales, y la homologación de prestaciones y derechos laborales, incluyendo la seguridad social (Pérez, 2013).

Como se ha visto a lo largo de este documento, el desafío de universalizar la protección social, incluyendo a los migrantes laborales, es significativo, en primer lugar, por las diferencias de desarrollo de los sistemas de protección social entre los países bajo estudio. Sólo Costa Rica y Panamá pertenecen al grupo que en el contexto latinoamericano se considera de alta cobertura. Esto introduce un incentivo para la emigración de los países de menor desarrollo de sistemas de protección social hacia los países de mayor cobertura, y dificulta la efectiva integración, ya que se trata de sistemas tan dispares. La situación contrasta con otros esquemas de mercados comunes en América Latina, como el MERCOSUR, donde los sistemas de protección social son más desarrollados y guardan mayores similitudes.

Por otra parte, la estrecha articulación que existe entre la estructura productiva y el mercado laboral está en la base de la importante estratificación que existe en el acceso a la protección social en la subregión. Como se vio en este documento, los países de Centroamérica y la República Dominicana se caracterizan por una alta heterogeneidad productiva que se manifiesta en un peso significativo de la informalidad laboral y, dado que el acceso a la protección social está ligado al empleo formal, los mecanismos de desigualdad productiva y laboral se reflejan también en la desprotección social. Por tanto, para la universalización de la protección social son necesarias políticas orientadas a cerrar las brechas de productividad, políticas que generen empleos de calidad y con derechos, y políticas que fortalezcan tanto el vínculo de la protección social con el empleo como el pilar no contributivo para atender a los más vulnerables.

Indudablemente, también deberán tomarse en cuenta los desafíos que impone la evolución demográfica de las poblaciones de la subregión: en los países de migración neta positiva, esto plantea retos para el financiamiento en un contexto de envejecimiento de la población, y en los países de emigración se deberá aprovechar el bono demográfico para extender la cobertura de la protección social.

El Sistema de la Integración Centroamericana tiene un papel importante que cumplir para el abordaje y la concreción de acuerdos en la subregión que permitan la armonización de políticas migratorias, de empleo y de protección social con un enfoque de derechos. Se debe partir del reconocimiento de los desafíos en el camino, entre ellos las dificultades que implica para la implementación de estrategias comunes la coexistencia de países con sistemas de protección social en diferentes estadios de desarrollo y extensión, donde además el papel del Estado con relación a estos sistemas también difiere. Fundamentalmente, se requiere en primer lugar reconocer los derechos básicos de los migrantes, mejorar su posición legal y asegurar el cumplimiento de sus derechos laborales y sociales, para que puedan tener acceso a los sistemas de protección social ya existentes.

Bibliografía

- Aoul-Chaillou, S. (2008), “Strategies for extending social security to migrant workers”, presentación realizada en el evento “Migration and social protection: Exploring issues of portability and access”, 5 y 6 de noviembre de 2008, University of Sussex, Reino Unido.
- Avato, J. y otros (2009), “Definitions, good practices, and global estimates on the status of social protection for international migrants”, *Social Protection Discussion Paper N° 0909*, Washington, D.C., The World Bank.
- Badillo, D. y otros (2009), “Financiamiento de la protección social en salud y pensiones en Guatemala”, en A. Sojo (ed.), *Hacia la universalidad, con solidaridad y eficiencia: el financiamiento de la protección social en países pobres y desiguales*, Santiago de Chile, CEPAL y ASDI.
- Carrera, F. y otros (2010), “Progresar hacia la equidad: Sinopsis de algunos retos del financiamiento de la salud y las pensiones en Guatemala, Honduras y Nicaragua”, en A. Prado y A. Sojo (eds.), *Envejecimiento en América Latina. Sistemas de pensiones y protección social integral, Libros de la CEPAL N° 110 (LC/G.2475-P)*, CEPAL, Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- Cecchini, S. y R. Martínez (2011), “Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos”, *Libros de la CEPAL N° 111 (LC/G.2488-P)*, CEPAL, Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2013a), *Contribuciones de la CEPAL en el campo de la migración internacional desde los derechos humanos y el desarrollo. Informe de actividades 2012-2013*, Primera reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe, Documento de referencia DDR/2.
- _____ (2013b), *Panorama Social de América Latina 2012 (LC/G.2557-P)*, Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- _____ (2012a), *Eslabones de la desigualdad. Heterogeneidad estructural, empleo y protección social (LC/G.2539)*, Santiago de Chile, Naciones Unidas.

- _____ (2012b), *Cambio estructural para la igualdad: Una visión integrada del desarrollo*, Trigésimo cuarto período de sesiones de la CEPAL, San Salvador, El Salvador, 27 a 31 de agosto (LC/G.2524.SES.34/3), Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- _____ (2012c), *Panorama Social de América Latina 2011* (LC/G.2514-P), Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- _____ (2012), *Centroamérica y República Dominicana: Crecimiento, ciclos y transformación económica, 1990-2011*, (LC/MEX/L.1093), México, D.F., Naciones Unidas.
- CEPAL/OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2012), “Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe: Crisis y recuperación del empleo juvenil”, *Boletín CEPAL/OIT*, N° 7.
- Costa Rica, Dirección General de Migración y Extranjería (2012), *Migración e integración en Costa Rica: Informe nacional 2012*, San José, DGME.
- Costa Rica, Dirección General de Migración y Extranjería (2011), *Migración e integración en Costa Rica: Informe nacional 2011*, San José, DGME.
- Diodà, L. (2013), “Estudio en que se identifiquen los elementos principales y consideraciones fiscales, incluyendo una estimación del costo fiscal, que tendría la instrumentación de un programa de protección social universal para Centroamérica y República Dominicana”, inédito.
- Forteza, A. (2010), “The portability of pension rights: General principles and the Caribbean case”, *Development Policy Review*, vol. 28 (2), págs. 237-255.
- Funkhauser, E. (2009), “The choice of migration destination: A longitudinal approach using pre migration outcomes”, *Review of Development Economics*, Vol. 13, Issue 4, págs. 626–640.
- Gindling, T. (2009), “South–South migration: The impact of Nicaraguan immigrants on earnings, inequality and poverty in Costa Rica”, *World Development Vol. 37*, No. 1, págs. 116–126.
- Hagen-Zanker, J. y C. L. Himmestine (2012), “How does access to social protection programmes affect the decision to migrate?”, Background note, Overseas Development Institute, Londres, ODI.
- Holzmann, R. y R. J. Koettl (2012), “Portability of pension, health, and other social benefits: Facts, concepts, and issues”, *CESifo Working Paper N° 4002*, Social Protection.
- Holzmann y otros (2005), “Portability regimes of pension and health care benefits for international migrants: An analysis of issues and good practices”, *Social Protection Discussion Paper N° 0519*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Infante, R. (2011), “América Latina en el ‘umbral del desarrollo’. Un ejercicio de convergencia productiva”, *Documento de trabajo N° 14*, proyecto “Desarrollo inclusivo”, Santiago de Chile, CEPAL.
- Martínez Franzoni, J. (2013a), *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Nicaragua*, (LC/W.530), CEPAL, Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- _____ (2013b), *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Honduras* (LC/W.528), CEPAL, Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- _____ (2013c), *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Guatemala* (LC/W.525), CEPAL, Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- _____ (2013d), *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: El Salvador* (LC/W.521), CEPAL, Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- Mesa-Lago, C. (2012), “Efectividad de las pensiones contributivas y financiadas con cargo a los impuestos de la seguridad social en América Central y efectos de la crisis mundial”, *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 65, N° 1.
- _____ (2010), *Cuarto informe Estado de la Región. Sistema de Pensiones en Centroamérica. Informe final*, San José, Programa Estado de la Nación.
- _____ (2009), “Efectos de la crisis global sobre la seguridad social de salud y pensiones en América Latina y el Caribe y recomendaciones de políticas”, *Serie Políticas sociales*, N° 150 (LC/L.3104-P), CEPAL, Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- _____ (2008), *Reassembling social security: a survey of pension and health care reforms in Latin America*, Oxford: Oxford University Press.
- Morales, A. (2012a), *Migraciones y derechos laborales en Centroamérica: Elementos del marco jurídico regional*, San José, FLACSO.
- _____ (2012b), *Migraciones y derechos laborales en Centroamérica: Características de las personas migrantes y de los mercados de trabajo*, San José, FLACSO.
- Naciones Unidas, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2013a), *Trends in International Migrant Stock: Migrants by Age and Sex*, United Nations database (POP/DB/MIG/Stock/Rev.2013).

- _____ (2013b), *Trends in International Migrant Stock: Migrants by Destination and Origin*, United Nations database (POP/DB/MIG/Stock/Rev.2013).
- _____ (2013c), *World Population Prospects: The 2012 Revision*.
- _____ (2012), “Migrants by origin and destination: The role of South-South migration”, *Population Facts* N° 2012/3.
- OIM (Organización Internacional para las Migraciones) y otros (2011a), *Flujos migratorios laborales intrarregionales: Situación actual, retos y oportunidades en Centroamérica y República Dominicana. Informe regional*, San José, OIM, OIT, MTSS, CECC SICA, OCLAD, Red de Observatorios del Mercado Laboral, AECID.
- _____ (2011b), *Flujos migratorios laborales intrarregionales: Situación actual, retos y oportunidades en Centroamérica y República Dominicana. Informe de Costa Rica*, San José, C.R., OIM, OIT, MTSS, CECC SICA, Red de Observatorio del Mercado Laboral.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2012), *Measuring informality: A statistical manual on the informal sector and informal employment*, Ginebra.
- _____ (2010), *International labour migration: A rights-based approach*, Ginebra.
- OSCE (Organization for Security and Co-operation in Europe)/IOM/ILO (2006), *Handbook on establishing effective labour migration policies in countries of origin and destination*.
- Pérez, C. R. (2013), *El mercado centroamericano de trabajo como un bien público regional en el marco del proceso de integración social del Sistema de Integración Centroamericana (SICA)* (LC/MEX/L.1105), CEPAL/México, D. F., Naciones Unidas.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2011), *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2011: Las juventudes construyendo Nicaragua*, Managua.
- Román Vega, I. (2012), *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Costa Rica*, CEPAL, Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- Sandoval García, C. y R. Bonilla Carrión (2012), “Aspectos sociodemográficos de la migración internacional en Costa Rica según el Censo 2011”, Presentación realizada en el Simposio Costa Rica a la Luz del Censo 2011, 8 y 9 de noviembre de 2012, San José.
- Santacruz Giralt, M. y M. Carranza (2009), *Encuesta Nacional de Juventud. Análisis de resultados*, San Salvador, Instituto Universitario de Opinión Pública.
- Secretaría Ejecutiva del Servicio Cívico, Consejo Nacional de Juventud e Instituto Nacional de Estadística de Guatemala (2011), *Primera encuesta nacional de juventud en Guatemala (Enju 2011)*, Guatemala, SESC, CONJUVE, INE.
- Tokman, V. (2008), “Movilidad internacional de personas y protección social”, *Serie Macroeconomía del desarrollo* N° 67 (LC/L.2913-P), CEPAL, Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- Uthoff, A. y otros (2006), “Relación de dependencia del trabajo formal y brechas de protección social en América Latina y el Caribe”, *Serie Financiamiento del desarrollo* N° 169 (LC/L.2497-P), Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- Voorend, K. y F. Robles Rivera (2011), *Migrando en la crisis: La fuerza de trabajo inmigrante en la economía costarricense: construcción, agricultura y transporte público*, San José, OIM, MTSS, Gobierno de Canadá.
- Weller, J. (2009) “Retos y respuestas: Las políticas laborales y del mercado de trabajo en Costa Rica, Panamá y Uruguay”, *Serie macroeconomía del desarrollo*, N° 90 (LC/L.3092-P), CEPAL, Santiago de Chile, Naciones Unidas.



NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL

estudios y perspectivas

SEDE
SUBREGIONAL
DE LA CEPAL EN
MÉXICO

Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en

www.cepal.org/publicaciones

www.cepal.org/mexico

- 148 Mercados laborales, migración laboral intrarregional y desafíos de la protección social en los países de Centroamérica y la República Dominicana, Mariela Buonomo Zabaleta, LC/L.3737, LC/MEX/L.1124, noviembre de 2013.
- 147 Crecimiento económico y cohesión social en América Latina y el Caribe, Mariela Buonomo Zabaleta y Pablo Yanes Rizo, LC/L.3713, LC/MEX/L.1112, octubre de 2013.
- 146 Políticas para la inserción de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas en cadenas globales de valor en América Latina, Federico Stezano, LC/L.3700, LC/MEX/L.1106, agosto de 2013.
- 145 La erosión del orden neoliberal del mundo, David Ibarra, LC/L.3674, LC/MEX/L.1104, julio de 2013.
- 144 Crecimiento económico, innovación y desigualdad en América Latina: Avances, retrocesos y pendientes Post-Consenso de Washington, Gabriela Dutrénit, Juan Carlos Moreno Brid y Martín Puchet Anyul, LC/L.3673, LC/MEX/L.1103, julio de 2013.
- 143 Reforma laboral, desarrollo incluyente e igualdad en México, Graciela Bensusán, LC/L.3624, LC/MEX/L.1098, abril de 2013.
- 142 Dilema del suministro de gas natural en México, Adrián Lajous Vargas, LC/L.3607, LC/MEX/L.1097, marzo de 2013.
- 141 Possible transmission of adverse shocks from the recent financial crisis to Central America through trade finance, Willy Zapata y Kristina Eisele, LC/L.3582, LC/MEX/L.1095, February 2013.
- 140 Sistemas nacionales de innovación en Centroamérica, Ramón Padilla Pérez, Yannick Gaudin y Patricia Rodríguez, LC/L.3563, LC/MEX/L.1082, diciembre de 2012.
- 139 Institutional and policy convergence with growth divergence in Latin America, Jaime Ros, LC/L.3555, LC/MEX/L.1078, November 2012.
- 138 Estudio sobre el desarrollo económico y perspectivas para Centroamérica y la República Dominicana: Metodología para el cálculo del desempeño fiscal con corrección cíclica, Alejandro Villagómez, LC/L.3551, LC/MEX/L.1068, noviembre de 2012.
- 137 La política de la banca central en la teoría y en la práctica, Guadalupe Mántey, LC/L.3528, LC/MEX/L.1066, agosto de 2012.
- 136 Estudio comparativo de las economías de Canadá y México en el período 1994-2011, Jaime Ros, LC/L.3483, LC/MEX/L.1059, mayo de 2012.
- 135 Financiamiento de la banca comercial a micro, pequeñas y medianas empresas en México, Rodrigo Fenton Ontañón y Ramón Padilla Pérez, LC/L.3459, LC/MEX/L.1052, febrero de 2012.
- 134 Incentivos públicos de nueva generación para la atracción de inversión extranjera directa (IED) en Centroamérica, Jorge Mario Martínez Piva, LC/L.3410, LC/MEX/L.1044, noviembre de 2011.
- 133 Transnational innovation systems, Cristina Chaminade y Hjalti Nielsen, LC/L.3409, LC/MEX/L.1041, octubre de 2011.
- 132 Gasto público en seguridad y justicia en Centroamérica, Hugo Noé Pino, LC/L.0000, LC/MEX/L.1038, octubre de 2011.
- 131 Retos de la Unión Aduanera en Centroamérica, Óscar Funes, LC/L.3401, LC/MEX/L.1036, octubre de 2011.
- 130 Impacto asimétrico de la crisis global sobre la industria automotriz: Canadá y México comparados. Perspectivas para el futuro, Indira Romero, LC/L.3400, LC/MEX/L.1034, octubre de 2011.
- 129 El estado actual de la integración en Centroamérica, Andrea Pellandra y Juan Alberto Fuentes, LC/L.3360, LC/MEX/L.1017, agosto de 2011.
- 128 Las instituciones microfinancieras en América Latina: factores que explican su desempeño, Rodolfo Minzer, LC/L.3341, LC/MEX/L.1012, junio de 2011.
- 127 Understanding the business cycle in Latin America: Prebisch's contributions, Esteban Pérez Caldentey y Matías Vernengo, LC/L.3333-P, LC/MEX/L.1011, N° de venta: E.11.II.G.51, junio de 2011.

ESTUDIOS Y PERSPECTIVAS



COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN
www.cepal.org