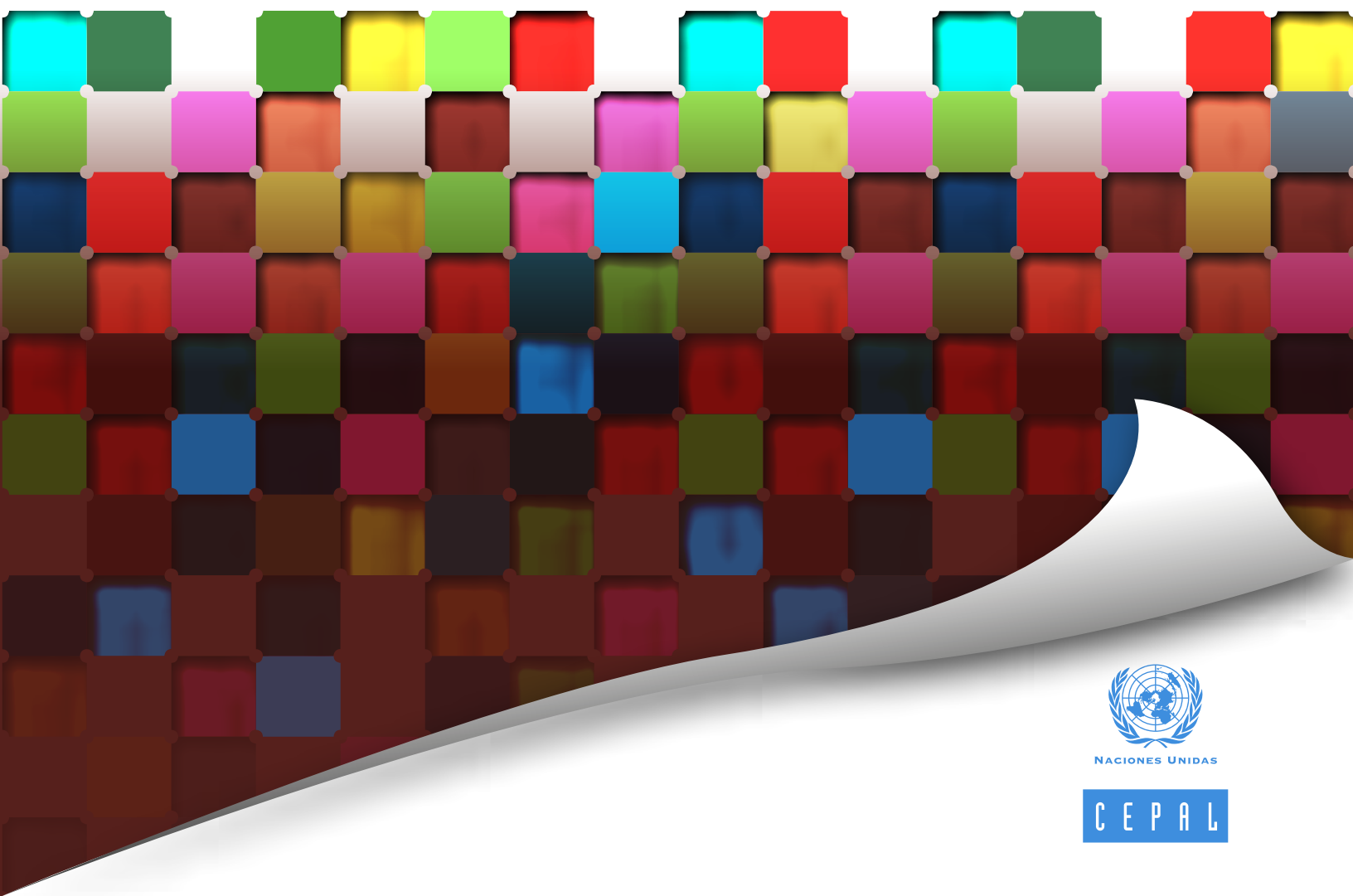


Empleo en América Latina y el Caribe

Textos seleccionados 2006-2017

Jürgen Weller (compilador)



NACIONES UNIDAS

CEPAL



La colección Páginas selectas de la CEPAL representa una propuesta editorial innovadora de la CEPAL, acorde con las modalidades de difusión y de lectura de la era digital.

Los títulos incluidos en esta colección electrónica corresponden a compilaciones de textos sobre temas candentes que forman parte de las grandes líneas de trabajo de la Organización. Los artículos originales pueden ser accedidos en su versión completa a través de los enlaces incluidos en la publicación y en la sección final "Documentos incluidos en esta compilación".

Alicia Bárcena
Secretaría Ejecutiva

Daniel Titelman
Director de la División Desarrollo Económico

Ricardo Pérez
Director de la División de Publicaciones y Servicios Web

LC/M.2017/4

ISBN: 978-92-1-058607-8 (versión pdf)

Copyright © Naciones Unidas, noviembre de 2017
Todos los derechos reservados
Documento digital en Naciones Unidas, Santiago de Chile

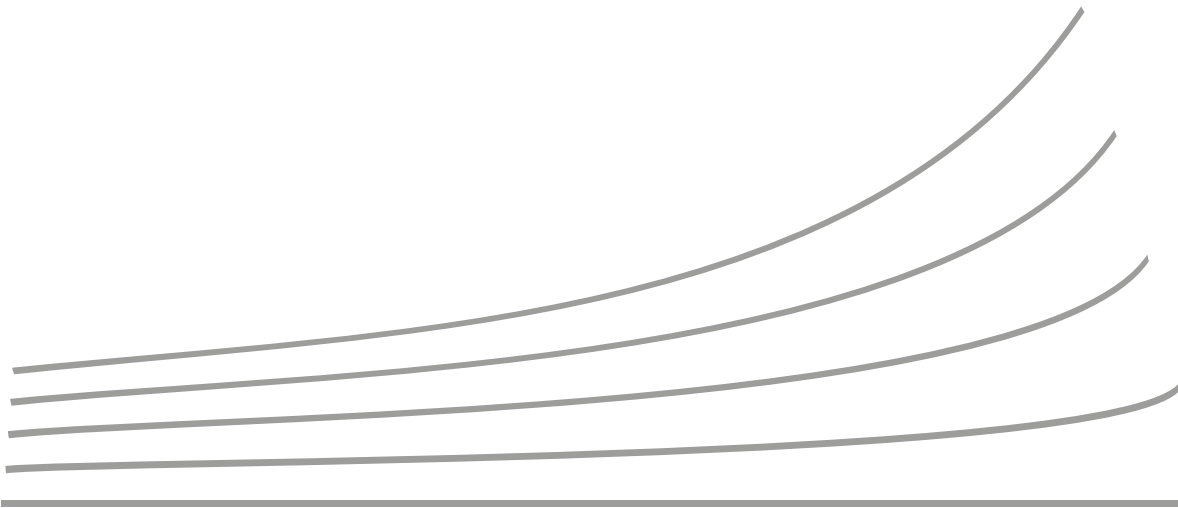
S.17-00624

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Publicaciones y Servicios Web, publicaciones@cepal.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Prólogo.....	7
Introducción.....	9
Bibliografía.....	12
Capítulo I	
Aspectos conceptuales.....	13
Introducción.....	14
A. Heterogeneidad estructural y mercado de trabajo.....	15
Parte A. Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo. Trigésimo cuarto período de sesiones de la CEPAL (CEPAL, 2012), Cap. V, Sec. A, pp. 212-214; 3 páginas.	
Parte B. Eslabones de la desigualdad: heterogeneidad estructural, empleo y protección social (CEPAL, 2012), Cap. II, Sec. A y B, pp. 34-46; 13 páginas.	
Parte C. Inestabilidad y desigualdad La vulnerabilidad del crecimiento en América Latina y el Caribe (Juan Alberto Fuentes Knight, 2014), Cap. II, Sec. B, pp. 68-80; 13 páginas.	
B. Regulación del mercado de trabajo.....	40
Parte D. La política laboral a lo largo de las últimas décadas (artículo para libro CIMT / Colombia.V1, 16.9.2013), pp. 23-39; 17 páginas.	
Bibliografía.....	53
Capítulo II	
La evolución de los mercados laborales y la desigualdad.....	57
Introducción.....	58
A. Empleo, productividad e ingresos.....	59
Parte A. Inestabilidad y desigualdad La vulnerabilidad del crecimiento en América Latina y el Caribe (Juan Alberto Fuentes Knight, 2014), Cap. II, Sec. A, pp. 64-68; 5 páginas.	
Parte B. Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo. Trigésimo cuarto período de sesiones de la CEPAL (CEPAL, 2012), Cap. V, Sec. B, pp. 219-225; 7 páginas.	
Parte C. Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2014: desafíos para la sostenibilidad del crecimiento en un nuevo contexto externo (CEPAL, 2014), Cap. IV, Sec. A, pp. 138-143; 6 páginas.	
Parte D. Revista CEPAL No 114 (Jürgen Weller, 2014), Artículo I, pp. 7-27; 21 páginas.	
B. Evolución del empleo en sectores seleccionados.....	98
Parte E. Brechas y transformaciones: la evolución del empleo agropecuario en América Latina (Jürgen Weller, 2016), Introducción, pp. 19-23; 5 páginas y Cap. I, pp. 31-55 y 97-102; 31 páginas.	
Parte F. Revista CEPAL No 84 (Jürgen Weller, 2004), pp. 159-168, 171, 174-175; 13 páginas.	
Parte G. Panorama Social de América Latina 2012 (CEPAL, 2012), Cap. III, pp. 131-163; 34 páginas.	
C. Mercado liberal y desigualdad.....	178
Parte I. Revista CEPAL No 114 (Martín Abeles, Verónica Amarante y Daniel Vega, 2014), Artículo II, pp. 31-50; 20 páginas.	
Parte J. Inestabilidad y desigualdad La vulnerabilidad del crecimiento en América Latina y el Caribe (Juan Alberto Fuentes Knight, 2014), Cap. III, Sec. E, pp. 96-98; 3 páginas.	
Bibliografía.....	201

Capítulo III	
Procesos de exclusión e inclusión	219
Introducción	220
A. Las características de la exclusión laboral y su evolución	221
Parte A. Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2014: desafíos para la sostenibilidad del crecimiento en un nuevo contexto externo (CEPAL, 2014), Cap. IV, Sec. B, pp. 144-153, 10 páginas.	
Parte B. Panorama Social de América Latina 2015 (CEPAL, 2016), Cap. III, Sec. A, pp. 91-113, 23 páginas.	
B. Género	263
Parte C. Panorama Social de América Latina 2014 (CEPAL, 2014), Cap. IV, Sec. A, B y C, pp. 171-200, 30 páginas.	
Parte D. Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible (CEPAL, 2014), Cap. III, Sec. E, pp. 171-175, 5 páginas.	
C. Jóvenes	295
Parte E. Juventud: realidades y retos para un desarrollo con igualdad (Daniela Trucco, Heidi Ullmann, 2015), Cap. I, Sec. C, pp. 39-50, 12 páginas.	
Parte F. ¿Estudias o trabajas? El largo camino hacia la independencia económica de los jóvenes de América Latina (Sonia Gontero, Jürgen Weller, 2015), Cap. I, pp. 13-21, 9 páginas.	
Parte G. Los jóvenes y el empleo en América Latina, desafíos y perspectivas ante el nuevo escenario laboral (Jürgen Weller, 2006), Conclusiones, pp. 269-281, 13 páginas.	
D. Pueblos indígenas.....	327
Parte H. Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible (CEPAL, 2014), Cap. III, Sec. F, pp. 175-181, 7 páginas	
E. Inmigrantes.....	335
Parte I. Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe: la inmigración laboral en América Latina (CEPAL, 2017), Cap. II, pp. 15-31, 17 páginas.	
Bibliografía	359
Capítulo IV	
Políticas y coyunturas.....	369
Introducción	370
A. Políticas para la generación de empleos con derechos.....	372
Parte A. Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2014: desafíos para la sostenibilidad del crecimiento en un nuevo contexto externo (CEPAL, 2014), Cap. IV, Sec. D, pp. 158-162, 5 páginas.	
Parte B. Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización (Simone Cecchini, Fernando Filgueira, Rodrigo Martínez, Cecilia Rossel, 2015), Cap. V, Sec. B y C, pp. 182-220, 39 páginas.	
Parte C. Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible (CEPAL, 2014), Cap. III, Sec. C, pp. 152-160, 9 páginas.	
Parte D. Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe: políticas contracíclicas para una recuperación sostenida del empleo (CEPAL, 2011), pp. 5-16, 12 páginas.	
B. Coyuntura actual.....	428
Parte E. Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe: la inmigración laboral en América Latina (CEPAL, 2017), Cap. I, pp. 7-12, 6 páginas.	
Bibliografía	438
Documentos incluidos en esta compilación	445



Prólogo

Desde la publicación del documento *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*, en 2010, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha subrayado que la desigualdad representa un obstáculo fundamental para el desarrollo de América Latina y el Caribe. Ha señalado también que el trabajo es la “llave maestra” para la reducción de esa desigualdad y, por lo tanto, una de las variables clave para el análisis del desarrollo económico y social. En el documento mencionado se muestra que la profunda desigualdad que caracteriza a la región está estrechamente vinculada con las diferentes brechas que se observan en los mercados laborales y que afectan principalmente a determinados grupos de población. Para reducir la desigualdad y la pobreza no solo importa la cantidad del empleo generado, es necesario crear empleos de calidad.

En el documento *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo*, publicado por la CEPAL en 2012, se relacionan las brechas y desigualdades del mercado laboral con la heterogeneidad estructural del aparato productivo de la región. Se constatan mejoras laborales y distributivas en el período de crecimiento económico relativamente elevado que se inició en la segunda mitad de la década de 2000. Sin embargo, se argumenta que estas mejoras no fueron suficientes para evitar un deterioro de la distribución funcional y que se ha producido una reducción de la participación de los salarios en el valor agregado.

En *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible*, publicación de la CEPAL de 2014, se profundiza el análisis estructural de la evolución de los mercados laborales, se analizan desigualdades específicas, como las de género y étnica, que persisten en la región, y se subraya el potencial del salario mínimo como instrumento para combatir la desigualdad en los ingresos. Asimismo, se propone un “pacto para la igualdad en el mundo de trabajo” que establezca las bases de una institucionalidad laboral que cumpla con el doble objetivo de favorecer un funcionamiento eficiente del mercado laboral y proteger a los actores menos fuertes, y contribuya, entre otras cosas, a aumentar la productividad y su apropiación equitativa.

Finalmente, en el documento de la CEPAL publicado en 2016, *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible*, se destaca la dificultad persistente de los países para cerrar las brechas estructurales que afectan a los mercados laborales —entre ellas, la de productividad— y se sostiene que la revolución tecnológica en curso generará nuevos desafíos para estos mercados, como la necesidad de nuevas cualificaciones.

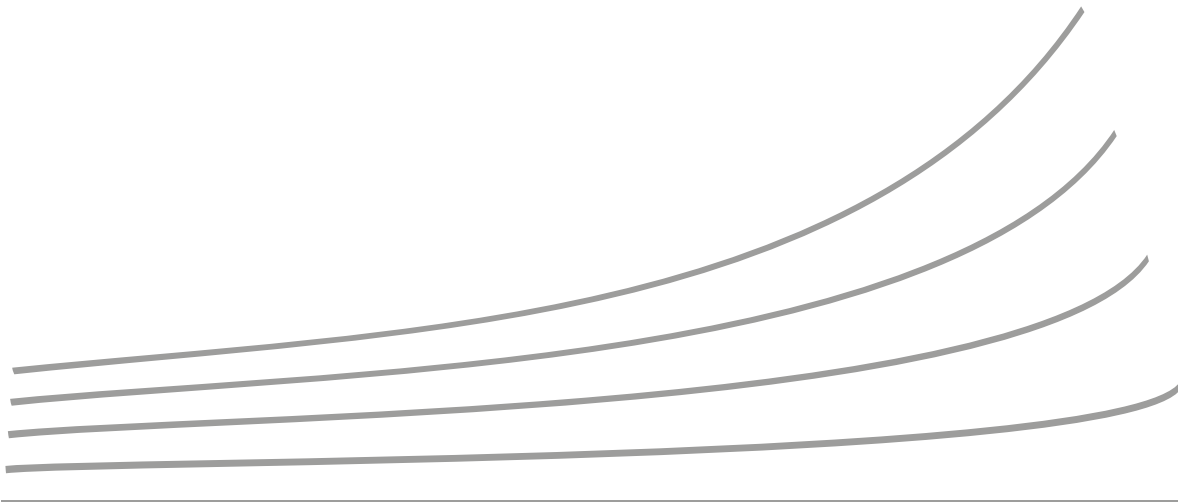
La importancia del empleo se ha subrayado explícitamente en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que orientan los esfuerzos de la comunidad internacional. En el ODS 8 se acordó “promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos”. Sin embargo, los países de América Latina y el Caribe se enfrentan a grandes desafíos para poder cumplir con este Objetivo. Tras producirse avances significativos a partir de la primera mitad de la década de 2000, en los últimos años la situación en los mercados laborales de muchos países de la región se ha deteriorado y los ha alejado del cumplimiento de las metas establecidas en el ODS 8. La CEPAL estima que, entre 2014 y 2017, la tasa de desempleo abierto urbano habría aumentado 2,5 puntos porcentuales, lo que implica que, solo en las zonas urbanas, casi 23 millones de personas no pueden acceder a un empleo. Además, los empleos que se generan en este contexto suelen ser de baja calidad y se ha avanzado muy poco en la reducción de las disparidades, ya que las tasas de desempleo de las mujeres y personas jóvenes siguen superando marcadamente a las de hombres y adultos. Por otra parte, la región debe asimilar los impactos de profundos cambios tecnológicos que tienen un gran potencial para mejorar la calidad de vida de su población, pero que, al mismo tiempo, transformarán la estructura productiva y, con ello, el empleo y las relaciones laborales. De estos desafíos surge la necesidad de que los países de la región y sus actores sociolaborales fortalezcan las instituciones laborales para complementar los esfuerzos realizados en el área de las políticas macroeconómicas y de desarrollo productivo.

Esperamos que los textos seleccionados en esta publicación contribuyan a una mejor comprensión de los mercados laborales de América Latina y el Caribe y al desarrollo de políticas que permitan avanzar en el cumplimiento del ODS 8.

Alicia Bárcena

Secretaría Ejecutiva

Comisión Económica para América Latina y el Caribe
(CEPAL)



Introducción

El mercado de trabajo desempeña un papel clave para el desarrollo sostenible, ya que representa el vínculo entre el desarrollo económico y el social. En primer lugar, proporciona la fuerza de trabajo necesaria para cualquier proceso productivo y crea los empleos que generan, para la gran mayoría de los hogares, los ingresos que representan su principal sustento y el motor para el progreso material. En segundo lugar, la manera en que se distribuyen tanto el valor agregado generado en los procesos productivos como los ingresos laborales influye fuertemente en la distribución de los ingresos (funcional y a nivel de los hogares), por lo que el mercado laboral representa, al mismo tiempo, la “llave maestra” para la igualdad (CEPAL, 2014). Finalmente, para la gran mayoría de la población, el trabajo —junto con la posibilidad de ejercerlo de una manera socialmente reconocida— sigue siendo el eje de la integración social, una fuente de sentido para la vida personal y un espacio para la participación ciudadana (CEPAL/OIJ, 2003).

El análisis del mercado de trabajo puede realizarse desde una amplia variedad de enfoques, desde la interpretación de que su funcionamiento no se diferencia significativamente de otros mercados hasta la histórica afirmación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en su Declaración de Filadelfia de 1944, según la cual “el trabajo no es una mercancía”. Sin duda, el mercado de trabajo se diferencia de otros mercados, entre otros aspectos, porque existe una marcada desigualdad estructural entre los actores involucrados, y el “precio” en dicho mercado (es decir, el salario) es, al mismo tiempo, costo para el empleador y sustento del consumo de los hogares, por lo que se trata de una variable macroeconómica fundamental y compleja. Por otro lado, en este mercado, los derechos humanos y aspectos éticos y de dignidad juegan un papel no comparable con la situación de otros mercados y, además, existen problemas estructurales específicos relacionados con la disponibilidad de información incompleta que afectan la toma de decisiones.

Un aspecto esencial para el análisis del mercado laboral es que no se puede ignorar el entorno económico y social en el cual está inserto, y que tanto la capacidad estructural de generación de empleo como la capacidad de ajuste en el corto plazo no dependen exclusivamente de las reglas establecidas en el propio mercado laboral, sino que el funcionamiento de otros mercados influye marcadamente en estas capacidades. Por ejemplo, los puestos de trabajo surgen en el contexto de una estructura productiva específica que requiere ciertas ocupaciones para su funcionamiento y puede hacer que otras se vuelvan obsoletas.

En el caso concreto de América Latina y el Caribe, el hecho de que el funcionamiento y desempeño del mercado laboral se vea influido por su entorno económico implica necesariamente que la heterogeneidad estructural que caracteriza a la región tiene un impacto profundo en este

mercado. Como se analiza en otro volumen de la colección *Páginas Selectas de la CEPAL* (Infante, 2016), la región sigue caracterizándose por la existencia de grandes brechas de productividad entre los diferentes segmentos de la estructura productiva, lo que hace que los mercados laborales tampoco sean homogéneos e integrados, sino segmentados. La expresión más contundente (y, al mismo tiempo, más simple) de la existencia de un segmento de productividad muy baja es la gran proporción de categorías no asalariadas en la estructura ocupacional, una proporción mucho mayor que la de los países desarrollados¹.

Al mismo tiempo, el mercado de trabajo es una “institución social” (Solow, 1992) que requiere regulaciones específicas que garanticen su funcionamiento adecuado y sostenible. Entra ellas, se pueden diferenciar las regulaciones que surgen del funcionamiento del mismo mercado, las regulaciones legales y las establecidas por la negociación colectiva. Por una parte, no se puede negar que en las contrataciones y despidos influyen mecanismos de mercado, con cierta interacción de precios y cantidades, y que también se especifica una parte de las condiciones laborales y del trabajo en la interacción directa entre el empleador y el trabajador². Por otra parte, precisamente por las características específicas del mercado de trabajo, las regulaciones legales (como los reglamentos sobre la salud e higiene en el trabajo, el salario mínimo o las condiciones y los plazos del despido) y las establecidas por la negociación colectiva desempeñan un papel muy relevante respecto del funcionamiento de este mercado.

La heterogeneidad estructural del aparato productivo no solo se expresa en la estructura ocupacional, sino también en el funcionamiento de muchas de estas regulaciones laborales, cuya cobertura es limitada y que solo tienen un impacto indirecto en los segmentos informales del mercado de trabajo.

Del funcionamiento del mercado laboral como “institución social” y de la heterogeneidad de la fuerza laboral y la demanda de trabajo surge una serie adicional de características de funcionamiento que diferencian al mercado laboral de otros mercados. Por ejemplo, la oferta laboral no necesariamente reacciona a una variación del salario, como lo hacen las cantidades ofertadas en otros mercados frente a la variación de su precio, debido a la necesidad de subsistencia de los hogares. Además, se ha encontrado que las estrategias empresariales, como la retención de personal por medio de salarios de eficiencia y otros incentivos, la falta de correspondencia (*mismatch*) entre la oferta y la demanda laboral, las prácticas de discriminación y las limitaciones a la movilidad geográfica impiden el funcionamiento de los mecanismos de ajuste que cabría esperar según el funcionamiento de otros mercados (Weller, 2007).

América Latina y el Caribe es una región que se caracteriza por sus altos niveles de informalidad³. Como refleja la historia de los conceptos de sector y de empleo informal, la informalidad tiene dos orígenes. En primer lugar, en un contexto de fuerte heterogeneidad estructural, existe un segmento de baja productividad que no genera excedentes suficientes para asumir los costos relacionados con la formalización empresarial y laboral, por lo que hay una estrecha correlación entre la magnitud de este segmento de baja productividad y la proporción de empleo informal. En segundo lugar, debido al incumplimiento de las normas existentes en determinadas unidades productivas de los segmentos de productividad alta o mediana, hay una proporción no menor de empleo informal en empresas formales (OIT, 2016).

¹ Si bien no todos los ocupados en categorías no asalariadas se desempeñan en el segmento de baja productividad, la predominancia de este factor se refleja en la elevada correlación entre la proporción de los no asalariados (especialmente los trabajadores por cuenta propia y los trabajadores familiares no remunerados) y el producto interno bruto (PIB) per cápita

² Por ejemplo, se ha confirmado que el nivel del desempleo influye negativamente en el nivel de los salarios (García y Granados, 2005).

³ A pesar de los avances logrados al respecto entre mediados de la década de 2000 y mediados de la década de 2010, casi la mitad del empleo se considera informal (OIT, 2016).

El ejemplo del traspaso de personas del sector formal al sector informal en el contexto de una crisis económica subraya el hecho de que la segmentación del mercado de trabajo no implica que ambos segmentos estén completamente desconectados y que no haya movilidad entre ellos. Sin embargo, aspectos como la educación, el sexo y la edad condicionan la probabilidad de poder acceder al sector formal de la economía y a los beneficios correspondientes.

La heterogeneidad estructural y regulatoria de los mercados de trabajo de América Latina y el Caribe se expresa de múltiples maneras. Por ejemplo, las grandes brechas de productividad —y su expresión en forma de brechas salariales entre los sectores de baja y mediana y alta productividad— explican gran parte de los elevados niveles de desigualdad que caracterizan a los mercados de trabajo de la región, ya que inciden en que las brechas salariales entre las ocupaciones sean significativamente más grandes que en los países desarrollados, que cuentan con mercados de trabajo integrados e instituciones laborales de mayor cobertura. A ello contribuyen también las diferencias con respecto a la relación entre la demanda y la oferta de cualificaciones y la cobertura limitada de las instituciones laborales.

Otras características del mercado laboral de América Latina y el Caribe relacionadas con la heterogeneidad estructural y regulatoria son la elevada proporción de empleo asalariado en una situación contractual precaria y las altas tasas de rotación que obstaculizan la generación de trayectorias laborales ascendentes.

Finalmente, los mecanismos de ajuste del mercado de trabajo en períodos de crisis son otra expresión del funcionamiento diferenciado del mercado de trabajo de la región. En los países desarrollados, una crisis económica suele expresarse en una caída del número de ocupados, y la gran mayoría de las personas que pierden su empleo reciben apoyo del sistema de protección social. En consecuencia, la productividad laboral media tiende a verse poco afectada. En contraste, en América Latina, la cobertura de estas instituciones de protección es limitada, y una buena parte de las personas que pierden su empleo en el contexto de una crisis no pasan al desempleo o salen de la fuerza laboral, sino que se reorientan hacia el sector informal. Además, las necesidades de subsistencia suelen obligar, sobre todo a los miembros de hogares de bajos ingresos, a generar ingresos laborales aunque la demanda laboral sea débil. En consecuencia, el número de ocupados totales (no necesariamente el número de los ocupados en el sector formal) suele disminuir menos, y buena parte del ajuste se realiza a través de una reducción de la productividad laboral media.

De todas maneras, hay que tener en cuenta que no solo hay diferencias estructurales con respecto al funcionamiento del mercado laboral entre los países de la región y los países desarrollados. También entre los países de la región existe una marcada variedad, específicamente con respecto a la profundidad de la heterogeneidad estructural (Infante, 2016). Estas diferencias se reflejan en las características variadas de sus mercados laborales, como la proporción de ocupados insertos en los segmentos de productividad mediana y alta, que se suelen caracterizar por mejores indicadores de calidad del empleo, lo que indica que una adecuada estrategia de desarrollo permite avanzar gradualmente en la reducción de la heterogeneidad estructural.

El papel clave para el desarrollo sostenible del trabajo y el empleo y sus características se ha reconocido en la formulación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. El Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 8 de esta agenda es “Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos”, y en varias de las metas relacionadas con este Objetivo se hace referencia a desafíos específicos, sobre todo relacionados con las condiciones de trabajo y los derechos laborales, con énfasis en la inserción laboral de las mujeres, jóvenes, migrantes y personas con discapacidad.

Los desafíos para la comunidad internacional formulados de esta manera son enormes, sobre todo en un contexto en que el mundo enfrenta profundas transformaciones tecnológicas y

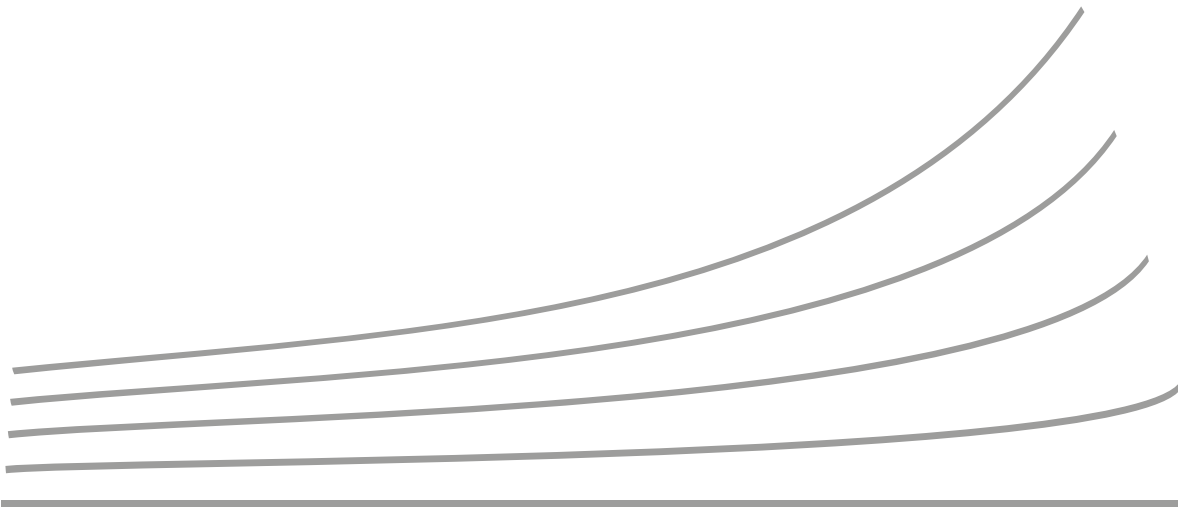
de las cadenas de producción globales, cuyos impactos en los mercados laborales son difíciles de proyectar, si bien conllevan, sin duda, grandes cambios en la manera de trabajar (Weller, 2017).

Estas *Páginas Selectas de la CEPAL* estructuran en cuatro bloques temáticos los aportes tomados tanto de documentos institucionales de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) como de publicaciones de diferentes autores vinculados a esta institución. En el primer capítulo se incluyen trabajos que muestran el estrecho vínculo que existe entre la heterogeneidad estructural que caracteriza a América Latina y el Caribe y la estructura y el funcionamiento de sus mercados laborales, así como aspectos de la regulación del mercado de trabajo en la región, desde una perspectiva histórica.

En el segundo capítulo se presentan estudios de la evolución del empleo, la productividad laboral y los ingresos —primero a nivel agregado y después con una perspectiva sectorial—, así como análisis del impacto distributivo de esta evolución. En relación con este último tema, en el tercer capítulo se presentan estudios sobre diferentes procesos de exclusión del mercado laboral de distintos colectivos, específicamente del empleo productivo y el trabajo decente para todos que demandan los ODS. En el cuarto y último capítulo se analizan las políticas de empleo, laborales y del mercado de trabajo y su impacto en el desempeño reciente de los mercados laborales de la región, así como algunos aspectos de la coyuntura laboral actual.

Bibliografía

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2014), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586 (SES.35/3)), Santiago.
- CEPAL/OIJ (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Iberoamericana de Juventud) (2003), *Juventud e inclusión social en Iberoamérica* (LC/R.2108), Santiago.
- García, P. y P. Granados (2005), “La curva de salarios en Chile”, *Documentos de Trabajo*, N° 320, Banco Central de Chile.
- Infante, R. (comp.) (2016), *Desarrollo inclusivo en América Latina. Textos seleccionados 2009-2016*, Páginas Selectas de la CEPAL (LC/M.35), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2016), *Desarrollo productivo, formalización laboral y normas del trabajo*, Lima, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.
- Solow, R. M. (1992), *El mercado de trabajo como institución social*, Madrid, Alianza.
- Weller, J. (2017), “Las transformaciones tecnológicas y su impacto en los mercados laborales”, *serie Macroeconomía del Desarrollo*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), por aparecer,
- _____(2007), “La flexibilidad del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe. Aspectos del debate, alguna evidencia y políticas”, *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 61 (LC/L.2848-P/E), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).



Capítulo I

Aspectos conceptuales

Fuente:

Parte A. *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo. Trigésimo cuarto periodo de sesiones de la CEPAL* (CEPAL, 2012)

http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3078/1/S2012062_es.pdf

Parte B. *Eslabones de la desigualdad: heterogeneidad estructural, empleo y protección social* (CEPAL, 2012)

http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/27973/1/S1200141_es.pdf

Parte C. *Inestabilidad y desigualdad La vulnerabilidad del crecimiento en América Latina y el Caribe* (CEPAL, 2014)

http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37042/1/S201483_es.pdf

Parte D. *La política laboral a lo largo de las últimas décadas (artículo para libro CIMT/ Colombia.VI, 16.9.2013).*

Introducción

En el primer capítulo de estas *Páginas Selectas de la CEPAL* se revisan los efectos de la marcada heterogeneidad estructural en los mercados de trabajo, con énfasis en algunos aspectos de la elevada desigualdad que los caracteriza. En el primer documento (extraído de *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo*) se hace una breve referencia al análisis histórico de este fenómeno realizado por la CEPAL y se destacan dos aspectos fundamentales: los cambios que se han producido a lo largo de las últimas décadas y las diferencias que existen entre los países de la región con respecto a la gravedad de la heterogeneidad estructural. En el segundo documento (extraído de *Eslabones de la desigualdad: heterogeneidad estructural, empleo y protección social*) se retoma este último aspecto y se muestra qué efecto tiene sobre las brechas de producción, empleo, productividad y distribución.

En el siguiente texto (extraído de *Inestabilidad y desigualdad: la vulnerabilidad del crecimiento en América Latina y el Caribe*) se muestra cómo las diferencias en el funcionamiento de los mercados de trabajo en América Latina, en comparación con los países desarrollados, se reflejan en distintos mecanismos de ajuste en diferentes fases del ciclo económico. La heterogeneidad estructural se expresa también en el hecho de que la evolución del empleo viene determinada, en primer lugar, por la dinámica del crecimiento económico, que se encuentra altamente correlacionada con la generación de empleo asalariado, y, en segundo lugar, por la presión de la oferta laboral, que establece una correlación moderadamente negativa entre el trabajo por cuenta propia y el crecimiento económico. En este contexto, vuelve a ser notable la diferencia entre los países de la región, ya que, en el agregado, el resultado es una estrecha correlación empleo-producto en los países con mayores niveles de asalarización (que presentan una heterogeneidad estructural más moderada) y una correlación menor en los otros países, en los que una mayor proporción del empleo se concentra en segmentos de baja productividad.

Durante gran parte del siglo XX, los países latinoamericanos se esforzaron por diseñar instituciones laborales siguiendo las pautas de los países europeos, para cumplir con el doble objetivo de estas instituciones de proteger a los actores estructuralmente más débiles del mercado y asegurar un funcionamiento eficiente de este último. En el texto “La política laboral a lo largo de las últimas décadas” (extraído de *50 Años de diálogo interamericano para la promoción de la justicia social y el trabajo decente: avances y desafíos hacia el desarrollo sostenible*) se revisan la evolución y las características de la institucionalidad creada en la región, su debilidad estructural y las modificaciones que ha experimentado durante las décadas recientes.

A. Heterogeneidad estructural y mercado de trabajo

Parte A Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo. Trigésimo cuarto período de sesiones de la CEPAL (CEPAL, 2012), Cap. V, Sec. A, pp. 212-214.

1. Heterogeneidad estructural y desigualdad social: lecturas complementarias

La CEPAL ha destacado a lo largo de las últimas décadas dos características distintivas de la estructura económica y social de la región: la alta heterogeneidad de la estructura productiva y los elevados niveles de desigualdad en diversos ámbitos, que suelen resumirse en elevados índices de desigualdad de los ingresos. Como se planteó en CEPAL (2010a), la heterogeneidad estructural constituye un elemento fundamental a considerar en la formulación de políticas que tengan como objetivo armonizar el aumento del crecimiento y la igualdad.

En los estudios que dieron lugar al concepto de heterogeneidad estructural se señalaba que existían tres sectores: uno tradicional, con bajos niveles de productividad e ingresos; otro moderno, integrado por actividades fundamentalmente exportadoras y grandes empresas; y un estrato intermedio, compuesto por sectores cuya productividad era similar a la del promedio de los países de la región (CEPAL, 1964; Pinto, 1973). La heterogeneidad estructural se caracteriza por la coexistencia en una misma economía de sectores productivos que serían característicos de las economías en distintos momentos de su desarrollo, junto con un gran peso relativo de los sectores de baja productividad. En los países de la región existe una estructura exportadora basada en las materias primas y poco diversificada, con el consiguiente efecto en la estructura productiva, donde las dificultades para la propagación del progreso técnico impiden superar la situación y perpetúan las brechas de productividad.

La CEPAL ha analizado la heterogeneidad estructural mediante distintos indicadores. Desde uno de los enfoques, se hace hincapié en las diferencias de productividad de los distintos sectores de actividad, mientras que desde otra perspectiva se analizan fundamentalmente las diferencias entre las distintas unidades de producción, según el tamaño de las empresas y la forma de inserción laboral (véase el recuadro I.1). Los dos análisis de la heterogeneidad (por sectores y por estratos productivos) resultan complementarios y permiten comprender el fenómeno de la heterogeneidad estructural en la región.

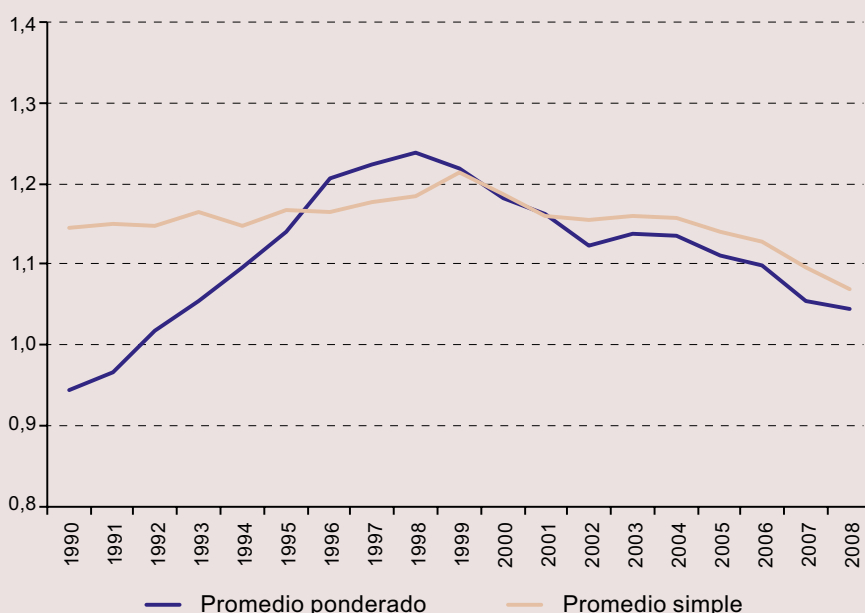
Los ingresos de los trabajadores son un eslabón fundamental que vincula la heterogeneidad estructural y la desigualdad del ingreso. Para comprender más profundamente las diferencias en materia de ingresos laborales, no solo hay que tener en cuenta las diferencias de productividad entre los distintos sectores de actividad o estratos productivos, sino también las diferencias en cuanto al desarrollo de la capacidad, que están muy determinadas por el origen socioeconómico de la población ocupada, así como las asimetrías de poder entre los empleadores y los trabajadores, que se manifiestan en las negociaciones salariales. De hecho, las desigualdades en materia de productividad no se dan solamente entre los sectores y estratos productivos de la economía, sino también en el seno de esos estratos y sectores, donde conviven trabajadores que tienen productividades muy diferentes, asociadas a las diferencias de nivel educativo. Por ello, es menester armonizar la promoción del cambio estructural virtuoso (y la expansión del empleo en sectores de mayor productividad) con un gran esfuerzo destinado a igualar las oportunidades de desarrollo de la capacidad, tanto en el sistema educativo formal como en los sistemas de capacitación

■ Recuadro I.1

La heterogeneidad estructural y su medición

Desde uno de los enfoques se mide la heterogeneidad estructural mediante el coeficiente de variación del nivel de productividad de los distintos sectores (CEPAL, 2010a). Tanto en promedio simple como en promedio ponderado, este indicador muestra un incremento de la heterogeneidad estructural de 1990 a 1998 -período en el que las reformas estructurales introducidas en la región, en particular la apertura comercial y las inversiones en sectores de recursos naturales y productos básicos, repercutieron acusadamente- y una tendencia decreciente a partir de ese momento (véase el gráfico siguiente). El indicador elaborado sobre la base de los promedios ponderados de los países muestra un crecimiento considerablemente más acusado que el que se basa en el promedio simple: de 1990 a 2008, este indicador aumenta un 10,9%, mientras que de 1990 a 1998 lo hace en más de un 31,3%^a.

América Latina (11 países): coeficiente de variación de la productividad intersectorial, 1990-2008



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de las bases de datos CEPALSTAT y LABORSTAT de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

De acuerdo con los valores que toma el indicador al final del período, se puede clasificar a los países en tres grupos. En un primer grupo, de heterogeneidad severa (indicador igual a 1,2 o más), estarían el Ecuador, México y Venezuela (República Bolivariana de), cuyas productividades resultan altamente diferenciadas por sector de actividad. En el otro extremo estarían la Argentina, Chile, Costa Rica y el Uruguay, cuya estructura productiva, en el contexto de la región, presenta una heterogeneidad moderada (indicador inferior a 0,9). Por último, los indicadores del Brasil, Colombia, El Salvador y el Perú tienen valores intermedios (entre 0,9 y 1,2)^b.

Desde la otra perspectiva se analiza la heterogeneidad estructural en relación con el mercado de trabajo (Infante, 1981; Tokman, 1982) y se propone una medición basada en la distinción de tres estratos productivos según el tamaño de las empresas y la categoría ocupacional de los trabajadores (Infante, 2011). Se parte de reconocer que dentro de cada sector hay estratos productivos con marcadas diferencias de productividad. El estrato de alta productividad incluye a los empleadores y los trabajadores de las empresas que tienen 200 trabajadores o más, y el de baja productividad

Recuadro I.1 (conclusión)

abarca a los de las empresas que tienen un máximo de cinco empleados, así como a los trabajadores por cuenta propia no cualificados, los trabajadores familiares no remunerados y los trabajadores domésticos, es decir, lo que se suele denominar el “sector informal”. El estrato intermedio está integrado por los empleadores y los trabajadores de las pequeñas y medianas empresas (que tienen entre 6 y 199 trabajadores).

De acuerdo con las diferencias de productividad de esos tres estratos, y teniendo en cuenta el peso relativo del estrato bajo en el conjunto del empleo, se clasifica a los distintos países en tres grupos: países de heterogeneidad estructural moderada, de heterogeneidad estructural intermedia y de heterogeneidad estructural severa (véase el cuadro adjunto). Dada la elevada información estadística necesaria, la construcción del indicador solamente ha sido posible para un momento dado (2009) y no es posible analizar su evolución temporal^c

Clasificación de los países según su grado de heterogeneidad estructural

Moderada	Intermedia	Severa
Argentina	Brasil	Bolivia (Estado Plurinacional de)
Chile	Colombia	Ecuador
Costa Rica	México	El Salvador
Uruguay	Panamá	Guatemala
	Venezuela (República Bolivariana de)	Honduras
		Nicaragua
		Paraguay
		Perú
		República Dominicana

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de R. Infante, “América Latina en el “umbral del desarrollo”. Un ejercicio de convergencia productiva”, *Documento de trabajo*, N° 14, proyecto Desarrollo inclusivo, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio de 2011, inédito.

Esta clasificación resulta coherente con la clasificación de los países según su proporción de empleo formal e informal. En 2010, los cuatro países clasificados como de heterogeneidad estructural moderada tenían más del 60% de la población económicamente activa (PEA) ocupada en el sector formal. En ese mismo año, cuatro de los cinco países clasificados como de heterogeneidad estructural intermedia (Brasil, México, Panamá y Venezuela (República Bolivariana de)) tenían una formalización de la PEA inferior al 60% pero por encima del 50%. Ese mismo año, en los países clasificados como de heterogeneidad estructural severa el porcentaje de PEA que se desempeñaba en el sector formal era inferior al 50%, con la excepción de Colombia, cuya PEA ocupada en el sector formal era de alrededor del 48% (muy cercana al 50%).

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

^a El promedio ponderado es muy sensible a la evolución del indicador en México y el Brasil.

^b Los indicadores se calcularon sobre la base de los datos de CEPALSTAT y LABORSTAT de la OIT.

^c Al aplicar los dos criterios en la clasificación de las estructuras productivas de la región, la divergencia más destacada corresponde a México; se optó por incluirlo en el grupo intermedio.

1. Estructura productiva diferenciada ¹

a) Países con heterogeneidad estructural moderada (HEM)

Este conjunto de países tienen el menor grado de heterogeneidad estructural en América Latina. Generan un 40,8% del PIB e incluyen a un 31,1% de la población y un 31,9% del empleo de la región. Registran el PIB per cápita más alto de la región (13.900 dólares en paridad de poder adquisitivo, PPA), dado que tanto el PIB por ocupado (34.400 dólares PPA) como la tasa empleo/población (40,5%) son superiores a los del resto de los países (véase el cuadro A.1 del anexo).

Este buen desempeño relativo se debe a que las economías funcionan con una estructura productiva más balanceada que el resto de los países analizados. En los países con HEM, el estrato alto genera un 65,8% del PIB y un 23,4% del empleo. En contraposición, el estrato bajo aporta un 9,7% del PIB y concentra un 43,2% del empleo. Entre ambos se sitúa el estrato mediano, que representa un 24,5% del PIB y crea un 33,4% del empleo (véase el cuadro I.1).

Como resultado, este grupo de países registra las menores diferencias de productividad entre estratos productivos de la región. En efecto, el PIB por ocupado del estrato alto equivale a 12,5 veces el del estrato bajo y 3,8 veces el del estrato mediano. Asimismo, la productividad del estrato mediano es equivalente a 3,3 veces la del estrato bajo (véase el cuadro I.1).

Este grupo de países presenta también un mercado laboral más equilibrado que el resto en términos cuantitativos y cualitativos. Además de tener una alta tasa de participación (59,6%) y una elevada tasa de ocupación (53,7%), la tasa de desempleo es la más baja de la región (véase el cuadro A.2 del anexo). En cuanto a la calidad del empleo, estos países registran la menor tasa de informalidad de América Latina (41,9%).

Asimismo, se observa que en este grupo de países, cuya estructura económica es relativamente homogénea, la distribución del ingreso es más equitativa y los niveles de pobreza (absoluta y relativa) son más bajos que en los otros países de la región. El ingreso per cápita de cada uno de los quintiles de ingreso del grupo de países con HEM es superior al del resto de países (véase el cuadro I.1). Por ejemplo, el ingreso per cápita del quintil más pobre (2.900 dólares PPA) supera ampliamente al registrado en los países de heterogeneidad intermedia (1.800 dólares PPA) y casi triplica al de los de heterogeneidad severa (1.000 dólares PPA). Por otra parte, los indicadores de concentración del ingreso muestran que en el grupo de países con HEM la distribución del ingreso es menos desigual que en el resto de los países, considerando que el índice de Gini (49,7) es el menor de la región. Finalmente, en los países con HEM la extensión de la pobreza absoluta (26,2%) y la pobreza relativa (20%) es inferior a la del resto de los países (véase el cuadro I.1).

En suma, estos países tienen una estructura económica más homogénea que el resto, esto es, con menores diferenciales de productividad y menores porcentajes de ocupados en el estrato bajo, y presentan indicadores de desempeño tales como ingreso per cápita, productividad, situación del empleo, desigualdad del ingreso y pobreza, mejores que el resto de los países.

¹ Los contenidos de esta sección se basan en Infante (2011c).

■ Cuadro I.1

América Latina (grupos de países) y Portugal: indicadores de heterogeneidad estructural, alrededor de 2009^a

Componentes	América Latina	Grupos de países			Portugal
		HEM	HEI	HES	
DATOS GENERALES					
PIB per cápita (miles de dólares PPA) ^b	10,6	13,9	10,2	6,3	23,8
PIB por ocupado (miles de dólares PPA) ^b	27,0	34,4	25,8	16,9	49,5
Tasa empleo/población (%)	39,3	40,5	39,4	37,2	48,0
ESTRUCTURA ECONÓMICA					
Productividad (miles de dólares PPA) ^b	27,1	34,4	25,8	16,9	49,5
Estrato alto (A)	91,2	96,6	95,9	64,7	102,7
Estrato mediano (M)	20,5	25,3	18,5	14,7	42,7
Estrato bajo (B)	5,6	7,7	5,2	3,8	25,1
Razón entre productividades					
A/B	16,3	12,5	18,6	17,0	4,1
A/M	4,5	3,8	5,2	4,4	2,4
M/B	3,7	3,3	3,6	3,9	1,7
Composición del PIB (%)					
Estrato alto	66,9	65,8	67,8	67,8	43,1
Estrato mediano	22,5	24,5	21,5	18,2	40,5
Estrato bajo	10,6	9,7	10,7	14,0	16,4
Composición del empleo (%)					
Estrato alto	19,8	23,4	18,2	17,8	20,8
Estrato mediano	30,0	33,4	30,8	21,2	46,9
Estrato bajo	50,2	43,2	51,0	61,0	32,3
DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO					
Ingreso per cápita según quintiles (miles de dólares PPA) ^b					
Quintil V	30,0	38,2	29,0	18,2	45,2
Quintil IV	11,0	13,9	10,3	6,3	27,2
Quintil III	6,2	8,9	5,9	3,8	26,1
Quintil II	4,1	5,8	4,2	2,3	13,4
Quintil I	1,9	2,9	1,8	1,0	6,9
Relación entre ingresos					
Quintil 5/ Quintil 1	15,6	13,1	15,8	18,5	6,6
Índice de Gini	51,7	49,7	52,2	53,3	38,1
POBREZA (%)					
Incidencia de la pobreza absoluta	33,1	26,2	28,7	47,1	n.d.
Incidencia de la pobreza relativa	22,3	20,0	23,3	23,4	16,3

Fuente: R. Infante, “América Latina en el “Umbral del desarrollo”. Un ejercicio de convergencia productiva”, proyecto Desarrollo inclusivo, *Documento de trabajo*, N° 14, junio de 2011.

^a Grupos de países de América Latina: países con heterogeneidad estructural moderada (HEM), intermedia (HEI) o severa (HES).

^b En paridad de poder adquisitivo.

b) Países con heterogeneidad estructural severa (HES)

En el otro extremo, se ubican aquellos países de América Latina con economías que funcionan con un alto grado de heterogeneidad estructural. Aportan un 11% del PIB e incluyen a un 18,6% de la población y un 17,6% del empleo de región. El PIB per cápita de los países con HES es el más bajo de la región (6.300 dólares PPA), como resultado de que tanto el PIB por ocupado (16.900 dólares PPA) como la tasa empleo/población (37,2%) son inferiores a los del resto de los países (véanse el cuadro II.2 y el cuadro A.1 del anexo).

Lo que distingue del resto a las economías de los países con HES es que las diferencias de productividad entre los diversos estratos son bastante más marcadas. Incluso, las capas de muy baja productividad absorben una parte substancial del empleo total, lo que refleja la modernización parcial e imperfecta de su sistema productivo. En estos países, el estrato alto genera un 67,8% del PIB y un 17,8% del empleo. Por su parte, el estrato mediano representa un 18,2% del PIB y crea un 21,2 % del empleo (véase el cuadro II.2). En estas condiciones, un 61% del empleo se concentra en el estrato de baja productividad, que aporta un 14% del PIB. Este grupo de países, en comparación con los otros, registra la más alta proporción de empleo en los sectores de baja productividad y el porcentaje más bajo de ocupados en el estrato intermedio (véase el cuadro I.1).

El alto grado de heterogeneidad estructural con que operan las economías del grupo de países con HES se refleja en el hecho de que las diferencias de productividad entre los estratos productivos son mayores que las del resto de la región: el PIB por ocupado del estrato alto equivale a 17 veces el del estrato bajo y 4,4 veces el del estrato mediano. Además, la productividad del estrato mediano supera en 3,9 veces la del estrato bajo (véase el cuadro I.1).

Esta heterogeneidad productiva se refleja también en la estructura del mercado laboral. Los países con HES tienen la tasa de participación (60,9%) más alta de la región y una tasa de desempleo (8,2%) semejante al promedio (8,4%). Esto se debe a que la elevada tasa de ocupación (55,9%) está muy influida por el sector informal, que representa un 58,9 % del empleo, la cifra más alta de la región (véase el cuadro A.2 del anexo).

La heterogeneidad estructural severa que caracteriza a estos países está igualmente asociada a la mayor desigualdad en la distribución del ingreso y al porcentaje de pobreza más elevado en la región. El ingreso per cápita medio de estos países no solo es el más bajo de América Latina, sino que en cada uno de los quintiles es significativamente inferior al registrado por el resto de los países. Por ejemplo, en los países con HES el ingreso per cápita del quinto quintil (18.200 dólares PPA) es menos de la mitad del registrado en los países con HEM (38.200 dólares PPA) y representa cerca de un 60% del promedio de la región (30.000 dólares PPA). Esas diferencias aumentan al comparar los niveles más bajos de ingresos. En efecto, el ingreso per cápita del primer quintil de los países con HES (1.000 dólares PPA) representa solamente un tercio del correspondiente a los países con HEM (2.900 dólares PPA) y un poco más de la mitad del promedio de la región (1.900 dólares PPA) (véase el cuadro I.1).

Además del bajo nivel de ingreso, los países con HES presentan el peor perfil distributivo de la región. Las mediciones de desigualdad de ingresos muestran que, por un lado, el ingreso per cápita del quinto quintil equivale a 18,5 veces el del primer quintil (el promedio de los países analizados es 15,6 veces) y, por otro, el índice de Gini alcanza a 53,3, cifra que representa la mayor concentración del ingreso de América Latina. Por último, en los países con HES la extensión de la pobreza tanto absoluta (47,1%), como relativa (23,4%) es la mayor de la región (véase el cuadro I.1).

Resumiendo, el grupo de países con HES exhiben una estructura económica desbalanceada en comparación con el resto, lo que se refleja en mayores diferenciales de productividad y en el más alto porcentaje de ocupados en el estrato bajo. Presentan los menores niveles de ingreso per

cápita y de productividad de la región, la situación del empleo es precaria y está muy influida por la informalidad, y los problemas de desigualdad del ingreso y pobreza son más agudos que en el resto de los países.

c) Países con heterogeneidad estructural intermedia (HEI)

Estos países tienen una estructura económica semejante al promedio de América Latina. Contribuyen con la mayor parte del PIB (48,2%) y representan porcentajes elevados tanto de la población (50,3%) como del empleo (50,5%) de la región. Generan un PIB per cápita de 10.200 dólares PPA y un PIB por ocupado de 25.800 dólares PPA y registran una tasa empleo/población que alcanza a 39,4%, cifras similares a los respectivos promedios de la región.

La estructura productiva de los países con HEI se asemeja también al promedio de la región. En este grupo de países, el estrato alto genera un 67,8% del producto y concentra solo un 18,2% del empleo total. Por su parte, el estrato mediano aporta un 21,5% del producto y su ocupación representa un 30,8% del total. El estrato bajo absorbe un 51% del empleo y contribuye solo con un 10,7% al producto (véase el cuadro I.1).

En cuanto al diferencial de productividades, los datos muestran que el producto por ocupado del estrato alto equivale a 18,6 veces el del estrato bajo, a 5,2 veces el del estrato mediano y 3,6 veces el promedio. Además, el producto por ocupado del estrato mediano es equivalente a 3,7 veces el del estrato bajo y 0,7 veces el promedio. Cabe destacar que este grupo de países registra la mayor diferencia de productividades de la región, del estrato alto respecto al mediano y al bajo.

En relación al desempeño del mercado laboral, se observa que los países con HEI tienen la tasa de participación (58,9%) y la tasa de ocupación (53,7%) más bajas de la región. Como resultado, la tasa de desocupación (8,9%) es superior al promedio (8,4%) (véase el cuadro A.2 del anexo). Además, en estos países el alto desempleo es acompañado por una elevada informalidad del empleo (47%).

En este grupo de países, la elevada brecha de productividades se traduce en una distribución del ingreso casi tan desigual como la de los países con HES. Aun cuando el ingreso per cápita medio y por quintiles de los países con HEI es superior al de estos últimos, la disparidad de ingresos medida por el índice de Gini es muy similar (52,2 frente a 53,3). A pesar de estos desequilibrios distributivos, la pobreza absoluta de los países con HEI (28,7%) es inferior a la registrada por los países con HES (47,1%) (véase el cuadro I.1).

En suma, el grupo de países con HEI tienen una estructura económica desbalanceada en comparación con los países con HEM, lo que se refleja en mayores diferenciales de productividad y en un porcentaje más elevado de ocupados en el estrato bajo. Estos países presentan un nivel de ingreso per cápita y de productividad similares al promedio de la región, la situación del empleo está muy influida por las bajas tasas de participación y ocupación, en tanto que los problemas de desigualdad del ingreso son tan agudos como en los países con HES, aun cuando la extensión de la pobreza es menor.

2. América Latina en el umbral del desarrollo: Brechas de ingreso, productividad y desigualdad

El análisis presentado en la sección anterior evidencia la situación de la región en términos de heterogeneidad estructural, mostrando los matices que existen en distintos grupos de países. Este punto de partida reafirma el planteo esbozado en *La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir*, en el sentido de que para avanzar en crecimiento con niveles cada vez mayores

de igualdad, es preciso impulsar una decidida aplicación de políticas de convergencia productiva, que permitan crecer con menos heterogeneidad estructural y más desarrollo productivo.

Pero más allá de esta premisa, es necesario dimensionar con mayor precisión la distancia que separa a la región de los países que están actualmente en el umbral del desarrollo. Para efectos del presente análisis, se toma como referencia el caso de Portugal (véase el recuadro I.2).

El análisis comparativo de la situación actual de América Latina y de los grupos de países seleccionados (con heterogeneidad estructural moderada, intermedia y severa) con respecto a Portugal se refiere a los siguientes tres aspectos: el PIB per cápita y sus determinantes, la estructura económica y la distribución de ingreso.

a) PIB per cápita y por ocupado

Usualmente se considera que el PIB per cápita es un indicador adecuado del bienestar medio de un país o región. Al utilizar este indicador se verifica que en la actualidad el PIB per cápita de América Latina alcanza a 10.600 dólares PPA y es un 55,2% inferior al de Portugal, que llega a 23.800 dólares PPA en 2009 (véanse los cuadros I.1 y I.2). Esta brecha alcanza a 41% en el caso de los países más avanzados de la región (HEM) y a 73,5% en el de los de menor desarrollo (HES).

■ Recuadro I.2

La definición del umbral del desarrollo

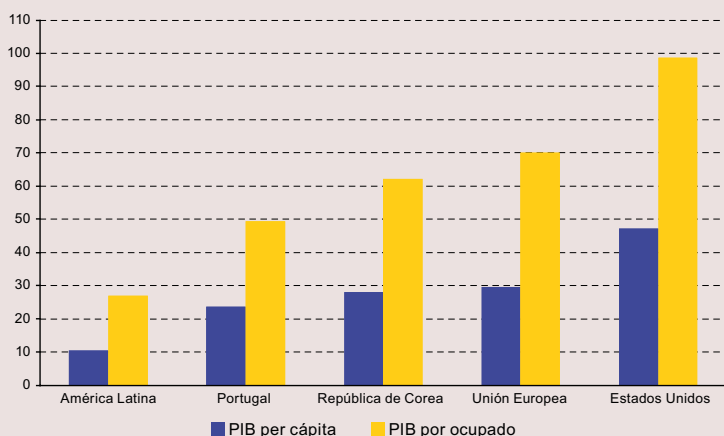
Para definir el umbral del desarrollo se tomó como base el ingreso per cápita de los países, criterio semejante al utilizado por otros organismos internacionales. Así, por ejemplo, el Fondo Monetario Internacional (FMI) considera que un país es desarrollado cuando su PIB per cápita supera los 22.000 dólares PPA (en paridad de poder adquisitivo, valor correspondiente a 2009).

Al aplicar ese criterio, se observa que Portugal, con un PIB per cápita de 23.800 dólares PPA, es un país que supera levemente el umbral del desarrollo. Las cifras que proporciona el FMI indican que Portugal tiene, junto con Eslovaquia, el menor PIB per cápita del grupo que ese organismo considera como "países desarrollados". Asimismo, de acuerdo con los datos de la OCDE, el PIB per cápita de Portugal está entre los siete menores de los 34 países miembros de la institución, superando levemente los de Eslovaquia, Hungría y Estonia y por un amplio margen los de México, Turquía y Chile. El nivel de desarrollo relativo de Portugal también queda en evidencia al analizar su situación entre los países de la Unión Europea (27 países), ya que su PIB per cápita está entre los siete más bajos.

Por otra parte, al comparar el PIB per cápita de Portugal con el de otros países y regiones del mundo desarrollado, tales como la República de Corea (27.600 dólares PPA), la Unión Europea (29.800 dólares PPA) y los Estados Unidos (45.600 dólares PPA) se observa que la brecha de ingresos es significativa y aumenta al considerar el PIB por ocupado de cada país (véase el gráfico)

América Latina y países y regiones seleccionados: producto interno bruto per cápita y por ocupado, 2009

(En miles de dólares en paridad de poder adquisitivo)



Fuente: R. Infante, "América Latina en el "umbral del desarrollo". Un ejercicio de convergencia productiva", *Documento de trabajo*, N° 14, proyecto Desarrollo inclusivo, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio de 2011, sobre la base de información de la Unión Europea, el Fondo Monetario Internacional, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), el Banco Mundial y la Oficina de Estadísticas de la República de Corea.

Recuadro I.2 (conclusión)

En este contexto, se comprueba que América Latina enfrenta una brecha del PIB per cápita importante con respecto a los países desarrollados y menor con respecto a Portugal, considerado el país menos avanzado de ese grupo. Es por eso que se postula que la situación de ese país representa el “umbral del desarrollo” más accesible para la región.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de R. Infante, “América Latina en el “umbral del desarrollo”. Un ejercicio de convergencia productiva”, *Documento de trabajo*, N° 14, proyecto Desarrollo inclusivo, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio de 2011.

^a Este grupo incluye a 33 países de la OCDE.

^b El ingreso per cápita de Portugal supera al de Rumania, Eslovaquia, Turquía, Bulgaria, Estonia y Polonia.

Esta diferencia se explica por dos motivos: el nivel de productividad y la tasa empleo/población. El PIB por ocupado de América Latina representa un 54,6% del de Portugal (27.000 dólares PPA frente a 49.500 dólares PPA), en tanto que la tasa empleo/población de la región (39,3%) es bastante inferior a la de Portugal (48,0%). Sin embargo, estas brechas varían al considerar cada uno de los tres grupos de países. El PIB por ocupado del grupo con HEM representa un 69,5% y la tasa empleo/población un 84,4% de la de Portugal. En el otro extremo, el PIB por ocupado de los países con HES alcanza a un 34,1% y la tasa empleo/población a un 77,5% de la registrada en Portugal (véase el cuadro I.2)².

En resumen, Portugal tiene un PIB per cápita más alto que el de América Latina, debido a que son superiores tanto su nivel de productividad, como su razón empleo/población. Sin embargo, estas brechas con respecto a Portugal varían según el grupo de países de América Latina de que se trate: son más reducidas en los países con HEM y más amplias en los países con HES. Esto revela la diversidad de situaciones que caracterizan a la región al enfrentar el umbral del desarrollo.

b) Estructura económica

Como resultado del diverso grado de heterogeneidad estructural de los grupos de países de América Latina, se presentan notorias diferencias con Portugal por estratos en materia de productividad, composición del PIB y del empleo.

En el estrato alto, la productividad de América Latina (91.200 dólares PPA) es cercana a la de Portugal (102.700 de dólares PPA), lo que se explica por la transnacionalización del capital. No obstante, hay diferencias por grupos de países. El PIB por ocupado de los grupos de países con HEM (96.600 dólares PPA) y con HEI (95.900 dólares PPA) es significativamente mayor que el de los países con HES (64.700 dólares PPA), lo que redundará en brechas bastante diferenciadas de productividad de estos grupos con respecto a Portugal (véase el gráfico I.1).

Al comparar el desempeño del estrato alto de América Latina con el mismo estrato de Portugal, se observan escasas diferencias en la generación de empleo; sin embargo, el aporte al producto es muy diferenciado. En América Latina este estrato absorbe un 19,8% del empleo, cifra que alcanza a un 20,8% en el caso de Portugal. En los distintos grupos de países considerados, ese porcentaje es semejante al promedio de la región (véase el gráfico I.2). Pero, tal como ya se indicó, no ocurre lo mismo con la producción, pues el estrato alto de América Latina representa un 66,9% del PIB regional, cifra bastante superior al 43,1% de Portugal (véase el cuadro I.2). Además, el aporte al producto del estrato de productividad alta varía considerablemente por grupos de países: en los países con HEM alcanza un 65,8%, en los países con HEI un 67,8% y en los con HES un 67,8% (véase el cuadro I.1).

² No se hace mención a los países con HEI, cuya situación es muy semejante al promedio de América Latina.

■ Cuadro I.2

América Latina (grupos de países): brechas y diferencias con respecto a Portugal, 2009^a
(En porcentajes del valor o diferencias en puntos porcentuales con respecto al país de referencia)

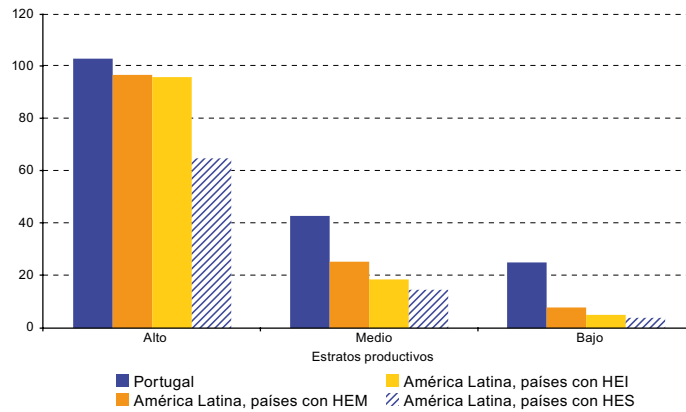
Componentes	América Latina	Grupos de países			Portugal
		HEM	HEI	HES	
DATOS GENERALES					
		Porcentaje del valor de Portugal			
PIB per cápita	44,8	58,6	42,8	26,5	100,0
PIB por ocupado	54,6	69,5	52,1	34,1	100,0
Tasa empleo/población	81,9	84,4	82,2	77,5	100,0
ESTRUCTURA ECONÓMICA					
		Porcentaje del valor de Portugal			
Productividad	54,6	69,5	52,1	34,1	100,0
Estrato alto	88,9	94,1	93,4	63,0	100,0
Estrato mediano	47,9	59,1	43,3	34,4	100,0
Estrato bajo	22,3	30,8	20,6	15,2	100,0
Diferencias en la composición del PIB		Diferencia con respecto a Portugal en puntos porcentuales			
Estrato alto	23,8	22,7	24,7	24,7	0,0
Estrato mediano	-18,0	-16,0	-19,1	-22,3	0,0
Estrato bajo	-5,8	-6,7	-5,7	-2,4	0,0
Diferencias en la composición del empleo		Diferencia con respecto a Portugal en puntos porcentuales			
Estrato alto	-1,0	1,6	-3,4	3,4	0,0
Estrato mediano	-16,9	-11,2	-11,3	-30,0	0,0
Estrato bajo	18,0	9,6	14,7	26,6	0,0
DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO					
		Porcentaje del valor de Portugal			
Ingreso per cápita según quintiles	44,8	58,6	42,8	26,5	100,0
Quintil V	66,3	84,5	64,1	40,2	100,0
Quintil IV	40,5	51,1	37,9	23,0	100,0
Quintil III	23,7	34,0	22,8	14,5	100,0
Quintil II	30,4	43,1	31,2	16,8	100,0
Quintil I	27,9	42,5	26,6	14,3	100,0
Índice de Gini	136,4	130,4	137,0	139,8	100,0
POBREZA					
		Porcentaje del valor de Portugal			
Incidencia de la pobreza relativa	136,7	122,4	142,9	143,8	100,0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de R. Infante, "América Latina en el "umbral del desarrollo". Un ejercicio de convergencia productiva", *Documento de trabajo*, N° 14, proyecto Desarrollo inclusivo, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio de 2011.

^a Grupos de países de América Latina: países con heterogeneidad estructural moderada (HEM), intermedia (HEI) o severa (HES).

■ **Gráfico I.1**

América Latina (grupos de países) y Portugal: PIB por ocupado según estrato productivo, 2009^a
(En miles de dólares en paridad de poder adquisitivo)

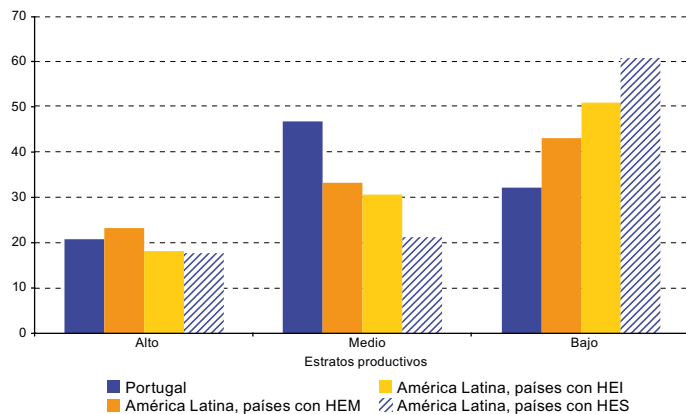


Fuente: R. Infante, “América Latina en el “umbral del desarrollo”. Un ejercicio de convergencia productiva”, *Documento de trabajo*, N° 14, proyecto Desarrollo inclusivo, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio de 2011.

^a Grupos de países de América Latina: países con heterogeneidad estructural moderada (HEM), intermedia (HEI) o severa (HES).

■ **Gráfico I.2**

América Latina (grupos de países) y Portugal: composición del empleo según estrato productivo, 2009^a
(En porcentajes)



Fuente: R. Infante, “América Latina en el “umbral del desarrollo”. Un ejercicio de convergencia productiva”, *Documento de trabajo*, N° 14, proyecto Desarrollo inclusivo, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio de 2011.

^a Grupos de países de América Latina: países con heterogeneidad estructural moderada (HEM), intermedia (HEI) o severa (HES).

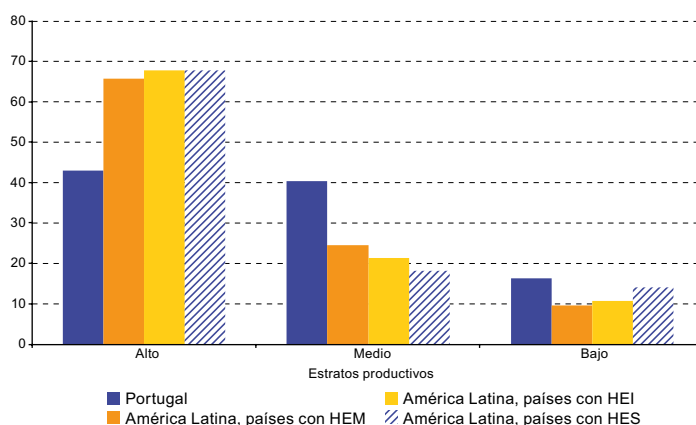
En el estrato mediano se observan mayores diferencias. La productividad (20.500 dólares PPA) es inferior a la mitad de la registrada por Portugal (42.700 dólares PPA). Además, el PIB por ocupado del estrato mediano (pymes) presenta grandes brechas al interior de la región: la productividad de los países con HEM equivale a un 59,1% de la registrada en Portugal, cifra que disminuye a 43,3% y a 34,4% en el caso de los países con HEI y con HEM respectivamente (véase el cuadro I.2).

Los datos de aporte al PIB y de creación de empleo revelan el escaso desarrollo que han alcanzado las pymes de América Latina en comparación con las de Portugal, donde conforman la base de la estructura económica junto con las empresas del estrato alto. En la región latinoamericana, las pymes generan un 30% del empleo y aportan un 22,5% del producto, porcentajes que llegan al 46,9% y al 40,5%, respectivamente, en el caso de Portugal (véanse el cuadro I.1 y el gráfico I.3).

Las brechas con Portugal aumentan en algunos casos al considerar los diferentes grupos de países. En el grupo con HEM, el estrato mediano genera un 33,4% del empleo y contribuye con un 24,5% del producto. En los países con HEI, este estrato crea un 30,8% de la ocupación y aporta solo un 21,5% del PIB, en tanto que en el grupo de países con HES, concentra un 21,2% del empleo y genera un 18,2% del producto (véase el cuadro I.1).

■ Gráfico I.3

**América Latina (grupos de países) y Portugal:
composición del PIB según estrato productivo, 2009^a**
(En porcentajes)



Fuente: R. Infante, "América Latina en el "umbral del desarrollo". Un ejercicio de convergencia productiva", *Documento de trabajo*, N° 14, proyecto Desarrollo inclusivo, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio de 2011.

^a Grupos de países de América Latina: países con heterogeneidad estructural moderada (HEM), intermedia (HEI) o severa (HES).

En el estrato bajo las diferencias son muy significativas. La productividad de América Latina (5.600 dólares PPA) equivale a aproximadamente un cuarto de la observada en Portugal (25.100 dólares PPA) y presenta grandes variaciones por grupos de países (véase el cuadro I.2). Así, el PIB por ocupado de este estrato en los países con HEM (7.700 dólares PPA) es casi un 50% superior al de los países con HEI (5.200 dólares PPA) y duplica el registrado por los países con HES (3.800 dólares PPA) (véanse los cuadros I.1 y I.2).

Por otra parte, el grado de atraso de la estructura económica latinoamericana se refleja en que el estrato bajo concentra la mayor parte del empleo de la región (50,2%) y genera una baja

proporción del PIB (10,6%), en tanto que en Portugal este estrato con una menor proporción de los ocupados (32,3%) registra un mayor aporte al producto (16,4%). Al analizar las cifras de composición del empleo por grupos de países, se observa que la importancia del estrato bajo en la ocupación es mayor cuanto más desbalanceada es la estructura económica de los países. En efecto, el porcentaje del empleo total que concentra el estrato de baja productividad se eleva de 43,2% en los países con HEM a 51% en los países con HEI y llega a constituir la mayor parte del empleo (61%) en los países con HES (véase el cuadro I.1).

En definitiva, las brechas tanto de productividad como de composición del producto con respecto a Portugal son más elevadas cuanto mayor es el grado de heterogeneidad estructural de los países de América Latina. No obstante, en todos ellos las diferencias más significativas se refieren al desarrollo de los estratos mediano y bajo. Igualmente se destaca que la reducción del elevado porcentaje de los ocupados que trabajan en actividades de baja productividad representa uno de los grandes desafíos que la región latinoamericana deberá enfrentar para converger hacia el desarrollo con igualdad.

Una forma de apreciar el grado de heterogeneidad estructural es midiendo el diferencial de productividad que existe entre los estratos avanzados y los más rezagados. En la medida que esta diferencia se eleve, mayor será el desbalance productivo de los países. Al comparar la situación de la región con la de Portugal se observa que la relación entre el PIB por ocupado del estrato alto y del bajo alcanza a 16,3 veces en América Latina y a solo 4,1 veces en Portugal.

Como se indicó, en América Latina esta relación entre la productividad de los distintos estratos varía según los países. Aun en el grupo de los países con HEM, que incluye a los países más avanzados de la región, el producto por ocupado del estrato alto equivale a 12,5 veces el del estrato bajo, cifra que triplica a la observada en Portugal. Es destacable que esta relación sea incluso más elevada en el resto de la región, alcanzando a 18,6 en el grupo de países con HEI y a 17,0 en el grupo de países con HES (véase el cuadro I.1).

Las diferencias entre América Latina y Portugal se mantienen al considerar, además del criterio anterior, la relación entre el PIB por ocupado del estrato alto y del estrato mediano, y entre el PIB por ocupado del estrato mediano y del estrato bajo. Estas cifras muestran la gran asimetría que caracteriza la estructura económica latinoamericana, evidenciando la magnitud del esfuerzo de convergencia productiva que deberán realizar los países de la región para acercarse al umbral del desarrollo.

c) Distribución del ingreso

Como se señaló, los niveles diferenciados de productividad de los ocupados en los diferentes estratos productivos son un factor originario de la desigual distribución del ingreso.

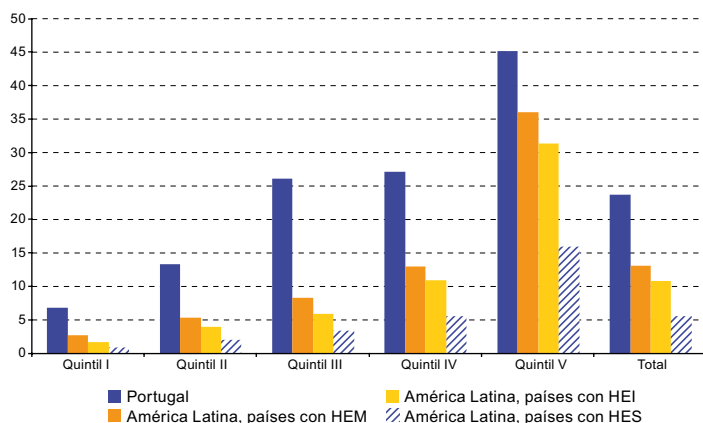
Al respecto, hay que tener presente que en cada quintil el ingreso per cápita está formado por el ingreso por ocupado y la razón empleo/población respectiva. Por su parte, el ingreso por ocupado depende de la productividad, que a su vez es función de la composición del empleo por estrato productivo en cada quintil. Así, por ejemplo, el empleo de los quintiles inferiores tiene un alto componente de ocupados del estrato de baja productividad y, por el contrario, en los quintiles superiores una elevada fracción de los ocupados pertenecen al estrato de alta productividad. Esto explicaría el diferencial de ingresos y su desigual distribución.

Los indicadores de concentración del ingreso muestran que la desigualdad es significativamente mayor en América Latina que en Portugal. La razón entre el ingreso per cápita del quinto quintil de población y del primer quintil es 15,6 en América Latina y 6,6 en Portugal, en tanto que el índice de Gini alcanza a 51,7 en el primer caso y 38,1 en el segundo (véanse los cuadros I.1 y I.2 y el gráfico I.4).

■ Gráfico I.4

América Latina (grupos de países) y Portugal: ingreso per cápita según quintiles, 2009^a

(En miles de dólares en paridad de poder adquisitivo)



Fuente: R. Infante, “América Latina en el “umbral del desarrollo”. Un ejercicio de convergencia productiva”, *Documento de trabajo*, N° 14, proyecto Desarrollo inclusivo, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio de 2011.

^a Grupos de países de América Latina: países con heterogeneidad estructural moderada (HEM), intermedia (HEI) o severa (HES).

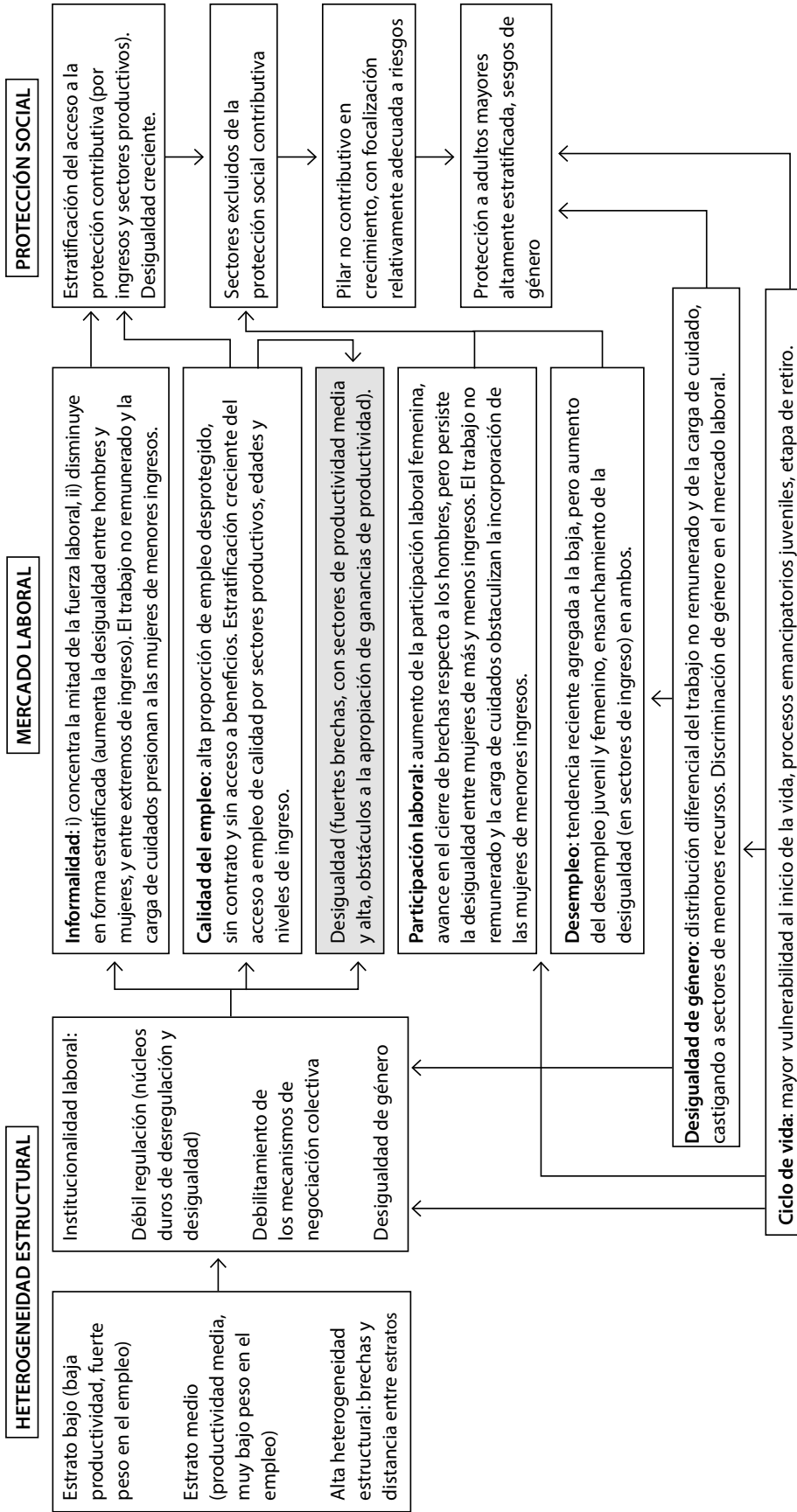
Si bien el ingreso per cápita de América Latina es cerca de la mitad (44,8%) del registrado en Portugal, esta proporción se reduce a 28% al comparar los ingresos de los quintiles bajos (I y II) y a 30% al comparar los ingresos de los quintiles medios (III y IV), en tanto que en el quintil más alto (V) el ingreso per cápita de la región llega a un 68,2% del que se registra en ese país. Estas diferencias se reflejan también al observar los porcentajes del ingreso total captados por cada quintil de población (véanse los cuadros I.1 y I.2). Estos indicadores muestran que la desigualdad de la distribución del ingreso está correlacionada positivamente con el grado de heterogeneidad estructural de los países de la región. En efecto, la relación entre el ingreso per cápita del quinto quintil y del primero alcanza a 13,1 en los países con HEM, a 15,8 en los países con HEI y a 18,5 en los países con HES (véase el cuadro I.1).

Igualmente, en los países de heterogeneidad estructural moderada (HEM) el índice de Gini es el más bajo (49,7), en comparación con los que se registran tanto en el grupo de países con HEI (52,2) como en el grupo de países con HES (53,3). Aun así, la situación distributiva de los países más avanzados de la región dista bastante de la registrada en Portugal (cuyo índice de Gini es 38,1).

En suma, en América Latina el alto grado de heterogeneidad estructural se manifiesta en una elevada desigualdad de la distribución de ingresos, en tanto que la relativa homogeneidad productiva de Portugal se refleja en una mayor igualdad distributiva.

■ Diagrama I.1

La desigualdad y sus canales transmisores en la cadena de la heterogeneidad estructural, el mercado laboral y la protección social



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

1. Estructura del mercado laboral, crecimiento económico y distribución del ingreso

La estructura de los mercados laborales de América Latina y el Caribe y su desempeño durante el ciclo económico defiere de lo que se observa en los países desarrollados. Ambos grupos de países tienen en común que, en el largo plazo, la variación del nivel de empleo se determina, en gran parte, por la evolución demográfica (aumento de la población en edad de trabajar), modificada por la trayectoria de la participación laboral³. Sin embargo, en el corto plazo, en los países desarrollados esta tendencia es matizada en forma nítida por la evolución del ciclo económico. En estos países, la gran mayoría de quienes pierden el trabajo durante una recesión o que estando desempleados o en inactividad no logran conseguir un empleo no tiene que asumir cualquier trabajo para sobrevivir, sino que recibe el apoyo de los sistemas de protección social, que además juegan un papel de estabilizadores automáticos del crecimiento económico.

En contraste, en los países en desarrollo, cuando la demanda laboral cae o no crece a tasas suficientes, muchos adultos, sobre todo jefes de hogar, no tienen ninguna alternativa al trabajo y deben estar dispuestos a acudir a un empleo que no corresponda a sus capacidades e intereses. En los casos extremos, debido a estas necesidades y por la presión desde la oferta laboral, se autogeneran puestos de trabajo incluso durante una recesión, lo que incidiría en una fuerte caída de la productividad laboral media en tal coyuntura.

Debido a estas diferencias estructurales, la generación de empleo en América Latina y el Caribe está correlacionada de modo mucho menos estrecho con el crecimiento económico que en los países desarrollados, en especial respecto del grupo del Canadá y los Estados Unidos. Si bien en la región también se observa una correlación positiva entre el crecimiento económico y el aumento del número de ocupados, la dispersión de ambas variables es bastante más elevada que en los países desarrollados (véase el gráfico I.5).

Mientras que en los países desarrollados el crecimiento económico se encuentra más estrechamente relacionado con el empleo, en América Latina y el Caribe se observa una mayor correlación de la productividad laboral con el crecimiento económico. Sin embargo, tal como se señaló en el caso del empleo, la correlación positiva del crecimiento económico y la productividad laboral media es generalizada en todas las regiones.

En los países desarrollados es muy poco frecuente que la productividad laboral media experimente una caída en términos absolutos, pues en una situación de crisis las empresas suelen despedir personal para reducir costos, lo que incide en que mantengan o incluso aumenten sus niveles de productividad (véase el gráfico I.6).

En los países de la OCDE, excluidos los países americanos, sólo se registra en el período 2008-2010 una caída de la productividad laboral media, debido fundamentalmente a las políticas aplicadas en defensa del empleo, con frecuencia en un marco de diálogo social, en el contexto de la crisis financiera global (OIT, 2009; FMI, 2010). En contraste, en el Canadá y los Estados Unidos, ni siquiera durante 2009, con una contracción del producto de más del 3%, hubo una caída de la productividad, dado que el ajuste se centró en el empleo.

Durante una crisis en América Latina y el Caribe, en cambio, el nivel del empleo agregado no cae de igual forma, debido a que la protección frente al desempleo es muy débil y muchas personas, en especial si son los principales sostenedores de un hogar, se ven compelidas a ocuparse en cualquier actividad donde obtengan ingresos, por lo que el ajuste del mercado laboral se centra en la productividad media⁴. Por tanto, la evolución de la productividad se encuentra más estrechamente correlacionada con el crecimiento económico en la región que en los países de la OCDE.

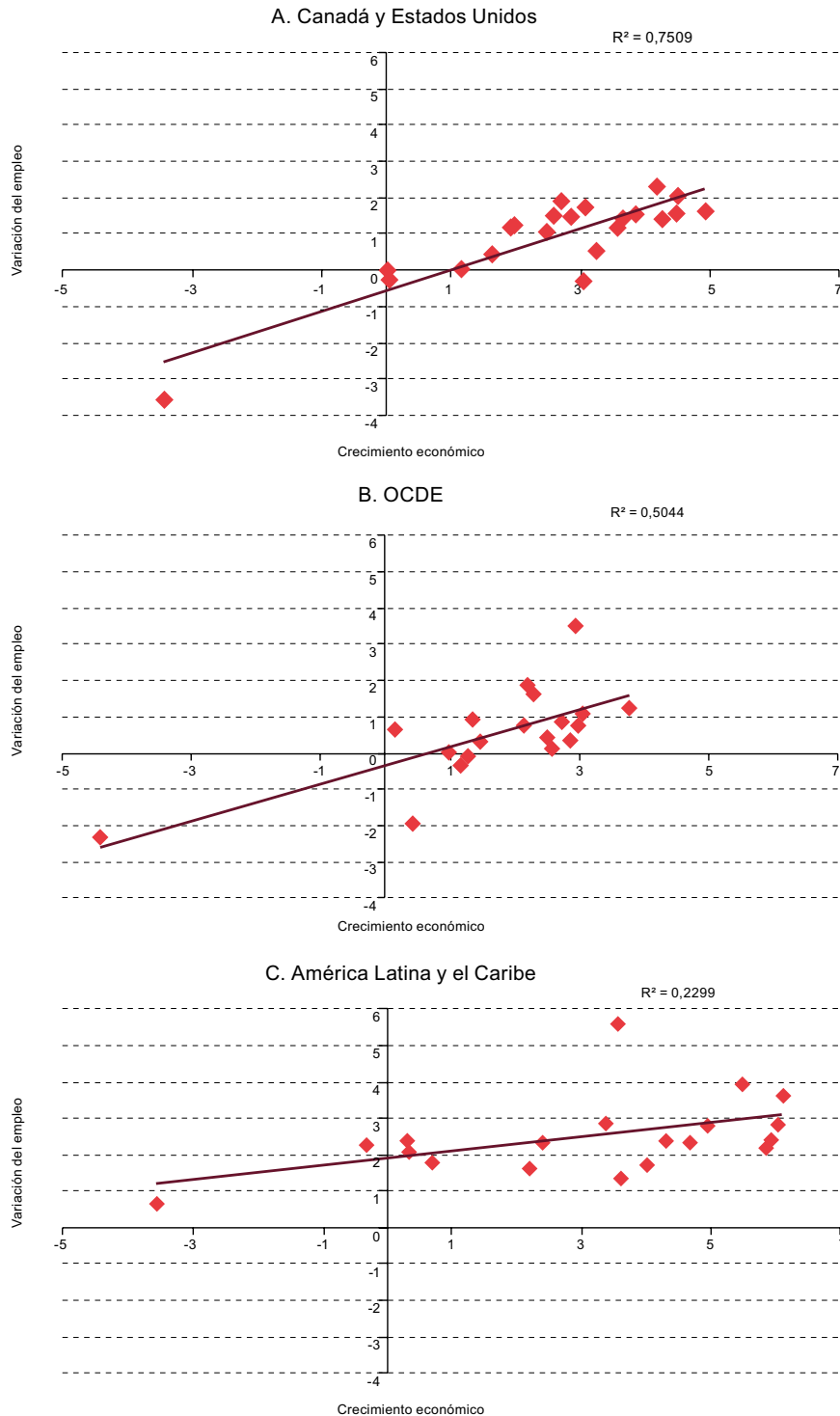
³ En el caso de América Latina y el Caribe véanse: Weller (2000, pág. 77) para los años noventa; Weller y Kaldewei (2013) para los años 2000.

⁴ De allí surge el fenómeno de los "growthless jobs" (empleos con bajo crecimiento) observado para una serie de los países en el período 1990-2004 (Pagés, Pierre y Scarpetta, 2009).

■ Gráfico I.5

Canadá y Estados Unidos, OCDE y América Latina y el Caribe: crecimiento económico y generación de empleo, 1992-2010^a

(En porcentajes)



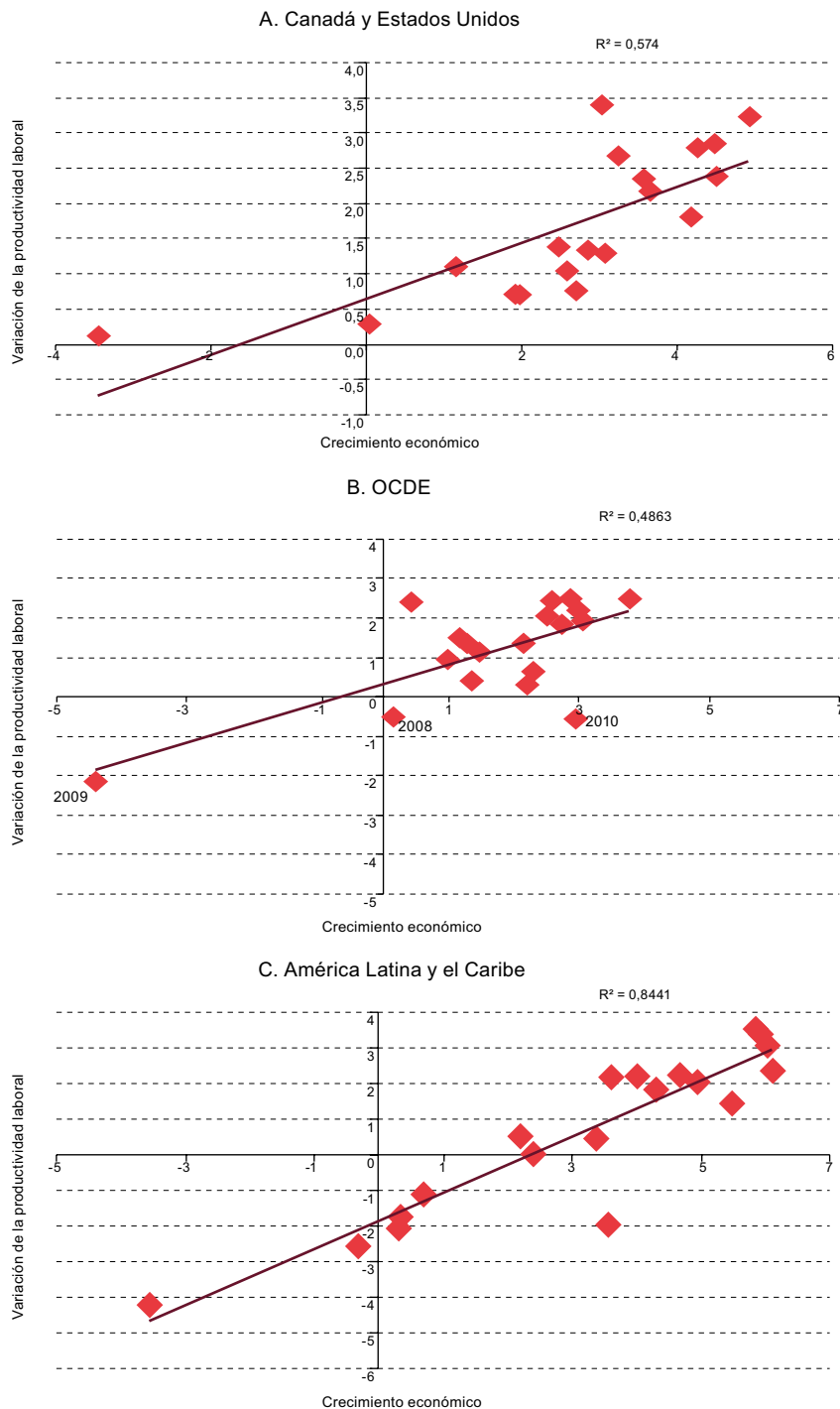
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organización Internacional del Trabajo (OIT), “Productividad laboral y distribución”, *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe*, Boletín N° 6, mayo de 2012, sobre la base de datos de OIT, *Key Indicators of the Labour Market* (KILM) y Banco Mundial.

Nota: Cada punto corresponde a un año en el conjunto de los países del grupo correspondiente.

^a OCDE excluye el Canadá y los Estados Unidos así como sus otros miembros americanos (Chile y México).

■ Gráfico I.6

Canadá y Estados Unidos, OCDE y América Latina y el Caribe: crecimiento económico y variación de la productividad laboral media, 1992-2010 ^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organización Internacional del Trabajo (OIT), “Productividad laboral y distribución”, *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe*, Boletín N° 6, mayo de 2012, sobre la base de datos de OIT, *Key Indicators of the Labour Market (KILM)* y Banco Mundial.

Nota: Cada punto corresponde a un año para el conjunto de los países del grupo correspondiente.

^a OCDE excluye el Canadá y los Estados Unidos así como sus otros miembros americanos (Chile y México).

En suma, los mercados laborales tanto de los países desarrollados como de los de América Latina y el Caribe se ajustan frente a una desaceleración del crecimiento económico y, por consiguiente, de la demanda laboral, pero los primeros lo hacen más por la vía del nivel de empleo, mientras que los segundos lo hacen más a través de la productividad. La llamada “década perdida” de los años ochenta y el bajo y volátil crecimiento económico de la región en los años noventa e inicios de 2000, afectaron marcadamente la evolución de la productividad laboral y, relacionada con la anterior, la calidad del empleo. No obstante, como se analiza a continuación, se observan grandes diferencias en los países de la región en cuanto a los vínculos del crecimiento económico y el empleo, debido al peso diferenciado de las dinámicas de la oferta y la demanda.

Si la expansión del empleo en el agregado regional depende en gran medida del crecimiento demográfico, ¿cuál es la relación del empleo y el crecimiento económico? Para responder es esencial diferenciar el surgimiento de empleos a partir de la dinámica de la demanda y los empleos que responden a la oferta laboral (por lo general se crean en actividades con bajas barreras de entrada y productividad)⁵. Debido a las limitaciones de la disponibilidad de datos, a continuación se analizan con dos categorías de ocupación como proxies para los segmentos laborales determinados por la demanda y la oferta, respectivamente, el empleo asalariado y el trabajo por cuenta propia⁶.

La relación del crecimiento económico y el empleo asalariado es muy nítida en el gráfico I.7, donde se puede observar una marcada correlación positiva de ambas variables: el empleo asalariado aumenta en años de elevado crecimiento económico y se expande muy poco en años de estancamiento o crisis económica.

En contraste, la relación del crecimiento económico y el trabajo por cuenta propia es menos clara. En varios años el comportamiento del trabajo por cuenta propia fue contracíclico, lo que refleja una dinámica desde la oferta. Por ejemplo, en 2009 la débil generación de empleo asalariado fue parcialmente compensada por un aumento del empleo por cuenta propia; por otra parte, de 2005 a 2007, en un escenario de una elevada y relativamente prolongada creación de puestos de trabajo asalariado, el trabajo por cuenta propia aumentó poco e incluso disminuyó en términos absolutos. Este desempeño refleja el origen del empleo en los sectores de baja productividad, dinamizado desde la oferta laboral como complemento de la generación de empleo en los sectores de productividad alta o media, que está determinado por la demanda laboral, en una relación en que el empleo en los primeros se expande con frecuencia de manera opuesta al empleo en los segundos.

Sin embargo, también se observan años con un comportamiento procíclico en el trabajo por cuenta propia. Así ocurrió, por ejemplo, en 2000, 2004, 2008 y 2010, cuando en años de un crecimiento económico relativamente elevado no solo hubo una alta demanda laboral sino que, además, muchas personas con necesidades de ingresos laborales percibieron oportunidades favorables para aprovechar a través del trabajo independiente las oportunidades que ofrecía el escenario económico.

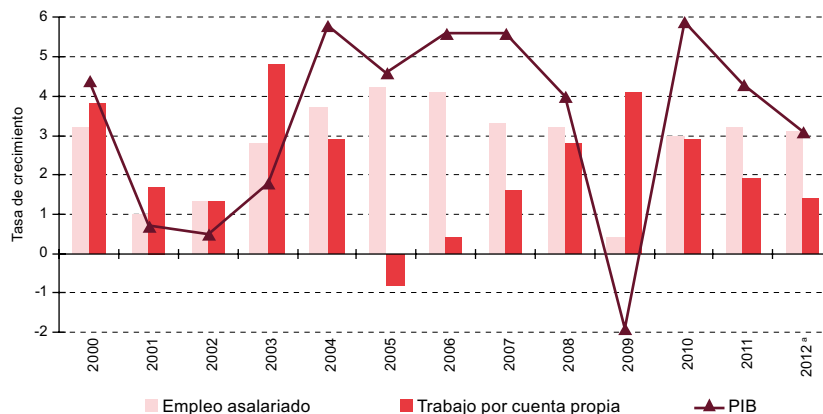
⁵ Este segmento del mercado laboral frecuentemente se llama “sector informal”. Dado que en este capítulo interesa destacar las características de la inserción productiva, mientras que el “sector informal” en muchos casos se relaciona con aspectos jurídicos, se prefiere, en la tradición de la CEPAL, mantener el concepto de los sectores de baja productividad, salvo donde efectivamente se refiere a una caracterización jurídica.

⁶ Si bien no todo el empleo asalariado corresponde al segmento determinado por la demanda y no todo el trabajo por cuenta propia al segmento determinado por la oferta, la gran mayoría del primero responde a la dinámica de la demanda y la gran mayoría del segundo a la dinámica de la oferta.

■ Gráfico I.7

América Latina y el Caribe: crecimiento económico y dinámica en la generación del empleo, 2000-2012

(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información oficial de los países y de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

^a Datos preliminares.

Estas dinámicas variadas subrayan la heterogeneidad interna del trabajo por cuenta propia: en esta categoría de ocupación no se desempeñan exclusivamente personas excluidas del empleo asalariado, sino que también existe un subsegmento dinámico que refleja la búsqueda de oportunidades y con potencial de crecer⁷.

Similares resultados se encuentran también a nivel de los países. Como se puede observar en el cuadro II.1, en la mediana de 14 países de la región el empleo asalariado registra un coeficiente de correlación 0,58 respecto al crecimiento económico, mientras para el trabajo por cuenta propia este indicador es de -0,27. Con bastantes diferencias según los países —en parte estas reflejan problemas de medición—, el empleo asalariado evoluciona de manera claramente procíclica. En contraste, las dinámicas procíclicas y contracíclicas del trabajo por cuenta propia generan coeficientes de correlación bastante bajos; el signo negativo que se observa en la gran mayoría de los países indicaría que prevalece la dinámica contracíclica.

⁷ Los resultados de diversos estudios empíricos también constatan la simultaneidad de ambas dinámicas. En estos se puede observar que una parte de los trabajadores asalariados no registrados (informales) se esfuerza para conseguir un empleo formal (esto implicaría que estaría en la informalidad por necesidad, dado que no ha obtenido un empleo formal), mientras que otra parte no intenta trasladarse a la formalidad (lo que implicaría que predominarían las ventajas de la informalidad). Al respecto véanse Puentes y Contreras (2009) y Soares (2004).

■ Cuadro I.3

América Latina (14 países): coeficientes de la correlación del empleo y el crecimiento económico: empleo total, empleo asalariado y trabajo por cuenta propia, 1995-2012

País	Empleo total	Empleo asalariado	Trabajo por cuenta propia
Argentina (17)	0,71	0,77	-0,07
Brasil (18)	0,63	0,62	0,21
Chile (17)	0,54	0,65	-0,27
Colombia (18)	0,15	0,53	-0,34
Costa Rica (18)	0,37	0,45	-0,27
Ecuador (17)	-0,19	-0,13	-0,01
El Salvador (16)	0,04	0,44	-0,30
Honduras (14)	-0,31	0,20	-0,03
México (17)	0,79	0,87	-0,58
Panamá (18)	0,34	0,70	-0,42
Perú (13)	0,08	0,33	-0,08
República Dominicana (18)	0,61	0,20	0,50
Uruguay (11)	0,67	0,77	-0,30
Venezuela (República Bolivariana de) (18)	0,47	0,78	-0,35
América Latina (mediana)	0,42	0,58	-0,27

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información oficial de los países y de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Nota: Entre paréntesis se indica el número de años con información disponible para cada país.

Puesto que la evolución del empleo asalariado está estrechamente correlacionada con el crecimiento económico, puede inferirse que este crecimiento será más determinante para la generación de empleo en su conjunto en aquellos países con un mayor grado de asalarización.

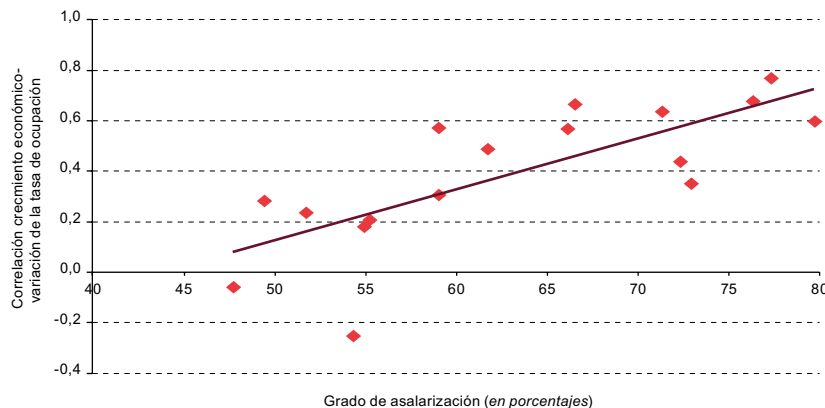
Dado el papel relevante de la evolución del crecimiento demográfico para la trayectoria del empleo agregado, para excluir este factor y analizar con mayor nitidez el papel diferenciado del crecimiento económico, a continuación se utiliza la tasa de ocupación como indicador clave de la evolución del empleo⁸, así como con la variación del PIB per cápita. Se puede apreciar que la correlación del crecimiento del PIB per cápita y la variación de la tasa de ocupación es más elevada en los países con una mayor proporción de asalariados en los ocupados (véase el gráfico I.8).

⁸ La tasa de ocupación representa la proporción de los ocupados en la población en edad de trabajar.

■ Gráfico I.8

América Latina y el Caribe (17 países): grado de asalarización de la estructura ocupacional (fines de la década de 2000) y correlación del crecimiento económico y la variación de la tasa de ocupación, 1990-2010

(En números y porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información oficial de los países y de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

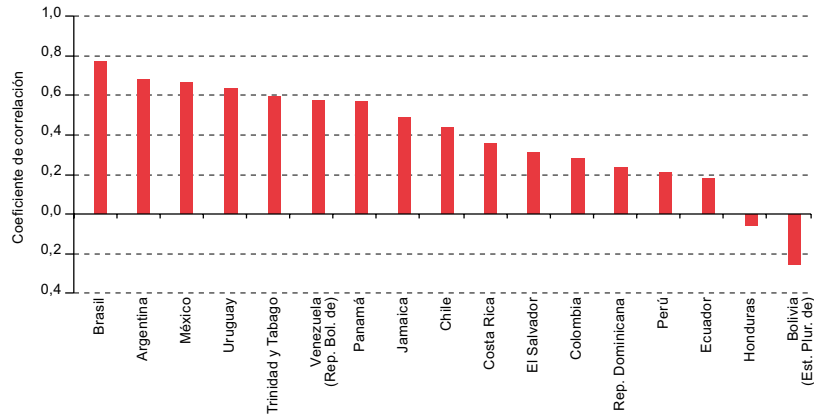
Un segundo aspecto a considerar es que el grado de asalarización está positivamente correlacionado con el desarrollo relativo del país, que se representa por el PIB per cápita (Weller y Kaldewei, 2013). Como se ha examinado, la evolución del empleo asalariado se encuentra estrechamente correlacionada con el crecimiento económico, por lo que no debiera sorprender que la correlación del crecimiento económico y la variación de la tasa de ocupación sea más elevada en países con un mayor PIB per cápita (véase el gráfico I.9).

Salvo el caso de Costa Rica, en todos los países con un producto per cápita por encima de 5.000 dólares (de 2005) el coeficiente de regresión del crecimiento económico es estadísticamente significativo, mientras que, con la excepción de Jamaica, en los países con un PIB per cápita por debajo de este umbral, este coeficiente no lo es (Weller, 2012)⁹. De esta manera, tanto la magnitud de los coeficientes de correlación como su nivel de significancia subrayan la importancia del vínculo del PIB per cápita y el grado de asalarización para la correlación del crecimiento económico y los cambios en la tasa de ocupación.

⁹ En el caso de Jamaica esto podría cambiar si se pudiese trabajar con información sobre el empleo urbano, como ocurre en la mayoría de los casos. Véase la nota explicativa del gráfico II.6.

■ Gráfico I.9

América Latina y el Caribe (17 países seleccionados): coeficiente de correlación del crecimiento del PIB per cápita y los cambios en la tasa de ocupación urbana, 1990-2010
(En números)



Fuente: J. Weller, "Crecimiento, empleo y distribución de ingresos en América Latina", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 122 (LC/L.3516), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2012.

Nota: En los casos de Chile, Jamaica, la República Dominicana, Trinidad y Tabago y Venezuela (República Bolivariana de) la tasa de ocupación tiene cobertura nacional y es publicada por las instituciones de estadística nacionales. Es de suponer que una delimitación de la tasa de ocupación aumentaría el coeficiente de correlación en estos casos. Chile y Venezuela (República Bolivariana de) registran una proporción de población urbana cercana al 90%, por lo que en estos casos la modificación sería mínima. En contraste, en varios países la información solo cubre una parte del mercado laboral urbano, generalmente el más asalariado. Destaca el caso del Brasil, donde la información abarca las seis principales áreas metropolitanas. En estos casos, una cobertura urbana completa tendería a producir correlaciones algo menores.

En consecuencia, se puede concluir lo siguiente:

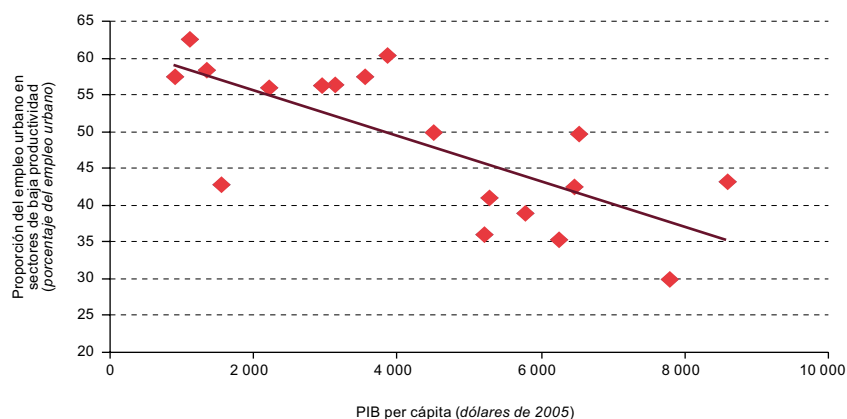
- i) El nivel absoluto del empleo se determina en gran medida por la evolución demográfica (presión desde la oferta laboral).
- ii) Los países con mayor PIB per cápita registran un mayor grado de asalarización.
- iii) La evolución del empleo asalariado depende de la demanda laboral y, por tanto, del crecimiento económico.
- iv) En los países con mayor PIB per cápita, la evolución de la tasa de ocupación está más estrechamente correlacionada con el crecimiento económico que en los países más pobres.
- v) Por consiguiente, dado que la mayor parte del producto se genera en los sectores (público y privado) de media y alta productividad, donde existe más proporción de relaciones laborales asalariadas, en los países más ricos y con un mayor grado de asalarización una misma tasa de crecimiento económico se traduce (inclusive con elasticidad idéntica entre el empleo asalariado y el producto) en más empleos asalariados (respecto del empleo total del país) que en los países más pobres y con una tasa de asalarización inferior.

Lógicamente, la presión desde la oferta laboral incide relativamente más en la estructural ocupacional y evolución de los países más pobres. Aquellos países con un ingreso per cápita más bajo suelen tener una mayor proporción de su fuerza de trabajo urbana desempeñándose en sectores de baja productividad (véase el gráfico I.10)¹⁰.

¹⁰ Con fines de medición, los sectores de baja productividad se definen como la suma de trabajadores por cuenta propia (no profesionales ni técnicos), empleadores y asalariados de microempresas, el servicio doméstico y los trabajadores familiares no remunerados.

■ Gráfico I.10

América Latina: empleo urbano en sectores de baja productividad, según nivel del PIB per cápita, fines de la década de 2000



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina 2010* (LC/G.2481-P), Santiago de Chile, 2011, y otros datos de la CEPAL.

Tomando en cuenta esta relación negativa entre el PIB per cápita y la proporción del empleo en sectores de baja productividad, no sorprende que durante los años ochenta el empleo en estos sectores se expandiera vigorosamente. El impacto inmediato de la crisis de la deuda externa que golpeó a prácticamente todos los países de la región fue un marcado aumento del desempleo abierto que alcanzó un máximo en 1984. Como se prolongó la situación de estancamiento económico y de baja demanda laboral del sector de productividad elevada, muchas personas se vieron obligadas a insertarse en actividades de baja productividad, que aumentaron marcadamente como proporción del empleo urbano¹¹. Al mismo tiempo descendió el desempleo abierto (a pesar de un crecimiento económico bajo) y hacia 1987 se había regresado al nivel previo a la crisis. También durante los años noventa y hasta inicios de la década de dos mil se registró un deterioro de la estructura de ocupación, lo que se revirtió parcialmente a partir de mediados de esa década. La participación de los sectores de baja productividad en el empleo urbano subió de un 47,2% alrededor de 1990 a un 50,5% en 2002-2003 y descendió posteriormente, hasta llegar a 47,5% en 2007-2009¹².

La segmentación del mercado laboral también se refleja en las brechas de ingresos de los sectores formal e informal, lo que a su vez genera consecuencias distributivas negativas. Por ejemplo, según Keifman y Maurizio (2012) los ocupados informales perciben entre un 20% y un 40% menos de ingresos que los ocupados en el sector formal, incluso considerando las diferencias en las características personales¹³.

La relativa debilidad de generación de empleo productivo durante los años ochenta y noventa también se expresó en una ampliación de la brecha de ingresos de los segmentos productivos. Se ha estimado que en la región en su conjunto, entre 1980 y 1989 los ingresos laborales medios reales

¹¹ Sobre la base de una definición más restringida que la aplicada posteriormente, el Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC), de la OIT, estimó un aumento del empleo informal en el empleo urbano de un 39% de la PEA en 1980 a un 51% en 1989 (PREALC, 1991). Si bien el razonamiento conceptual sobre el empleo informal empleado en ese contexto por la OIT se asemejaba a lo que aquí se denomina empleo en sectores de baja productividad, estas tasas regionales difirieron en términos de metodología de medición y cobertura con las publicadas por la OIT y la CEPAL a partir de 1990 y, por tanto, no son comparables con estas.

¹² Promedio simple de 14 países de la región; cálculo propio sobre la base de CEPAL (2010, cuadro A-8).

¹³ Cabe señalar, sin embargo, que el análisis de Keifman y Maurizio (2012) diferencia los ingresos de trabajadores formales e informales sobre la base de una definición legal. Por otra parte, la segmentación no es absoluta para las personas, pues existen desplazamientos entre ambos sectores (Bosch y Maloney, 2005).

bajaron un 7% en las empresas medianas y grandes, un 30% en las empresas pequeñas y en el sector público y un 42% para los trabajadores por cuenta propia (PREALC, 1991, pág. 32). Desde comienzos de la década de 1990 y hasta alrededor de 2002, en el promedio de los países de la región los salarios medios de las microempresas cayeron respecto a los salarios medios de la pequeña, mediana y gran empresa desde un 73% a un 63%. Fue incluso mayor el deterioro de los ingresos de los trabajadores por cuenta propia (no trabajadores ni técnicos), que cayeron en relación a los salarios medios de la pequeña, mediana y gran empresa de un 113% a un 86%¹⁴. En contraste, durante los años siguientes (hasta fines de la década de 2000), un período en el que se dinamizó la generación de empleo asalariado en empresas formales, estas brechas dejaron de aumentar y quedaron en un 64% en el caso de las microempresas y en un 90% en el de los trabajadores por cuenta propia¹⁵.

Empero, tales brechas no son iguales en todos los países, porque los ingresos relativos de los trabajadores por cuenta propia (no profesionales ni técnicos) tienden a ser mayores en los países de ingreso per cápita más elevado, donde se suele emplear una mayor proporción de trabajadores en los sectores de media y alta productividad (Weller y Kaldewei, 2013). Al respecto debe recordarse que por cuenta propia suelen trabajar tanto aquellas personas que valoran en este tipo de trabajo una oportunidad (debido a su mayor libertad individual, flexibilidad e ingresos, entre otros factores), como otras que preferirían laborar como asalariados en sectores de media y alta productividad pero que en ausencia de ese tipo de oportunidades, se ven obligadas a desempeñarse en estos trabajos. Los mayores ingresos relativos de los trabajadores por cuenta propia en los países con una mayor proporción del empleo total en sectores de productividad media y alta, se explicarían por una menor proporción de los trabajadores por cuenta propia de aquellos que lo son involuntariamente, y una mayor proporción de aquellos que se desempeñan voluntariamente en esta categoría ocupacional. Por otra parte, en los países con menor ingreso per cápita y una baja demanda laboral, gran parte de la oferta laboral debe volcarse hacia las actividades de reducida productividad, lo que ejerce una presión sobre los ingresos medios que se pueden percibir en estas.

¹⁴ Se ha planteado que en el contexto de una contracción del aparato productivo en los sectores de mayor productividad, los sectores de baja productividad pueden desempeñar un papel de mitigación al estabilizar parcialmente la demanda (Ocampo, Rada y Taylor, 2009). Sin embargo, esta caída de los ingresos medios limita este papel de mitigación. Además, una prolongada permanencia en actividades de baja productividad dificulta la posterior inserción productiva en los sectores más productivos, afectando negativamente tanto los ingresos presentes y futuros de las personas afectadas como las perspectivas de crecimiento.

¹⁵ Cálculo propio sobre la base de CEPAL (2010).

B. Regulación del mercado de trabajo

Parte D La política laboral a lo largo de las últimas décadas (artículo para libro CIMT / Colombia.V1, 16.9.2013), pp. 23-39.

1. Introducción: Los retos de la política laboral

El empleo continúa siendo la base del sustento material para la gran mayoría de la población latinoamericana y caribeña. Además, potencialmente facilita el desarrollo interpersonal, la autoestima y el reconocimiento mutuo en colectivos con características comunes, con lo cual sería el principal mecanismo para la cohesión social. Esto implica que la política laboral no solo debe fomentar la generación de empleo en sí, sino la generación de empleo con características que permitan el aprovechamiento de este potencial económico y social.

Mientras los niveles del empleo se determinan principalmente por factores demográficos (evolución de la población en edad de trabajar) y socio-culturales (evolución de la participación laboral), sus características se determinan por la estructura productiva y la institucionalidad laboral. Primero, la inversión de capital y la tecnología asociada a ella, conjuntamente con la calificación de la fuerza laboral y la organización de estos factores para el proceso productivo, inciden en la cantidad de los puestos de trabajo generados en este proceso y los niveles de productividad laboral correspondientes. La (in)suficiencia de los puestos de trabajo generados en este contexto determina si y en qué cantidad los hogares – como consecuencia de sus necesidades y la correspondiente presión desde la oferta laboral – adicionalmente se ven obligados a (auto)generar empleos, con bajos niveles de capital, tecnología y productividad. El hecho de que una proporción significativa de la fuerza laboral se encuentra en estos sectores de baja productividad refleja la heterogeneidad estructural que caracteriza América Latina y el Caribe.

Un incremento de la productividad amplía el espacio para mejoras de la calidad del empleo. Sin embargo, la causalidad entre la evolución de la productividad y las características del empleo no es directa y para que se dé se requiere, adicionalmente, instituciones laborales que regulan tanto aspectos de la calidad de los puestos de trabajo (por ejemplo, la seguridad e higiene laboral) como aspectos de la calidad del empleo (pago, horas de trabajo, relaciones laborales, etc.).

La institucionalidad laboral tiene un doble objetivo (CEPAL, 2010: 173s): 1. Contribuir al funcionamiento eficiente del mercado laboral, lo que implica incorporar crecientemente la fuerza laboral a empleos productivos, estimular aumentos de la productividad (lo que incluye la distribución efectiva de los frutos correspondientes) y diseñar mecanismos que permiten ajustes adecuados a los vaivenes del ciclo económico y 2. La protección de los trabajadores como actores estructuralmente más débiles, sobre todo de los grupos vulnerables con problemas específicos en la inserción laboral productiva.

Cabe señalar que las instituciones solo pueden cumplir con sus objetivos de manera sostenible si están doblemente incrustadas (Berg y Kucera, 2008: 27): Primero, responderían a las normas sociales históricamente surgidas en un país específico, de manera que típicamente varían entre los países, y segundo tomarían en cuenta el contexto productivo, de manera que en un país dado típicamente varían a lo largo del tiempo. Estar doblemente incrustadas tiene varias implicaciones:

- No hay un juego de instituciones laborales que es óptimo en el tiempo y en el espacio.
- Una institucionalidad laboral que cumplió razonablemente bien con sus objetivos en un momento dado puede dejar de hacerlo en otro contexto productivo.
- Pero tampoco debe asumirse un determinismo tecnológico-productivo, pues el diseño de la institucionalidad también debe considerar las normas sociales – los cuales también pueden cambiar, si bien típicamente de manera gradual.

- Si bien se puede imponer ciertas regulaciones que no son congruentes con las normas sociales vigentes, especialmente en un contexto autoritario, estas suelen carecer de legitimidad y pueden ser objeto de reversión cuando las relaciones de fuerza políticas cambian¹⁶.

La institucionalidad se construye típicamente con tres mecanismos de regulación, basados en el mercado, disposiciones legales y administrativas y negociaciones colectivas, respectivamente (Betcherman, Luinstra y Ogawa, 2001). La manera en que se combinan los tres mecanismos de regulación es resultado de un proceso político y se expresa, específicamente, en la política laboral.

Además de definir las reglas bajo las cuales se desarrollan los otros dos mecanismos de regulación (basados en el mercado y la negociación colectiva), la política laboral determina muchos elementos de la relación contractual que define las relaciones laborales individuales entre los trabajadores y las empresas, abarcando aspectos como, por ejemplo, el inicio y el fin del contrato laboral, el tiempo del trabajo (por ejemplo, jornada laboral, horas semanales, vacaciones) y la retribución al trabajo (por ejemplo, salario mínimo, pago de horas extra), así como la seguridad e higiene en el trabajo.

La política laboral se ve acompañada por las políticas del mercado de trabajo, que utilizan intervenciones directas en el mercado laboral para combatir o evitar el desempleo y subir los ingresos laborales. Los principales instrumentos de las políticas activas del mercado de trabajo son la capacitación, los servicios de intermediación y la generación de empleo en forma directa o indirecta, de manera que pueden enfocar la oferta laboral (por ejemplo, capacitación), la intermediación (servicios de colocación, apoyo a la búsqueda de empleo) y la demanda (subsidios a la contratación, microcréditos), o una combinación de ellas. Las políticas pasivas del mercado de trabajo tienen por un lado una orientación social al proveer ingresos a personas que perdieron su fuente de trabajo y, por el otro, aspiran a mejorar la eficiencia de la intermediación, al posibilitar una búsqueda de empleo que sea menos presionada por la falta de ingresos.

La tercera política relevante en este contexto es la política de empleo que abarca los instrumentos macroeconómicos y sectoriales que inciden en el nivel y la composición del producto, con el impacto correspondiente en el nivel y la composición del empleo y el nivel absoluto y relativo de las remuneraciones. Las políticas de empleo afectan la demanda laboral e implican una gran amplitud de los instrumentos potenciales correspondientes (políticas fiscal, cambiaria, monetaria, comercial, de precios, de ingresos, tecnológica, de desarrollo sectorial y regional etc.).

Debido a que la demanda laboral generalmente está estrechamente relacionada con la dinámica del crecimiento económico y sus características, las políticas de empleo son claves, y entre ellas tanto políticas macroeconómicas orientadas a mantener tasas de crecimiento económico elevadas y sostenibles, como políticas de desarrollo productivo orientadas a mejorar la competitividad y reducir la heterogeneidad estructural, o sea, cerrar las brechas de productividad externas e internas (CEPAL, 2012).

El debate sobre si estas políticas deben tener el empleo como una de las variables para su orientación estratégica y la evaluación de sus resultados todavía está abierto. De todas maneras, no se puede dejar de constatar cierta hipocresía al respecto cuando, por ejemplo, se insiste en que la inflación debe ser el único objetivo de la política monetaria mientras la evidencia muestra que muchas autoridades monetarias para sus decisiones en efecto toman en cuenta la evolución de la actividad (y con ello, implícitamente, el empleo). Sería aconsejable hacer explícitos los mecanismos de decisión, tal como lo hacen, por ejemplo, la Reserva Federal de los EEUU y el Banco de Inglaterra¹⁷.

Sin embargo, en este artículo nos concentramos en la evolución de la política laboral y, en menor grado a las políticas del mercado de trabajo, que son las que están principalmente bajo la competencia de los Ministerios de Trabajo.

¹⁶ Sin embargo, esto no siempre es plenamente así, ya que las normas detrás de los cambios impuestos pueden permear la normatividad reinante en la sociedad en su conjunto, lo que aumentaría su aceptación y dificultaría su reversión.

¹⁷ Por ejemplo, la Fed vinculó su decisión sobre la continuidad de su política de *quantitative easing* a la evolución del mercado laboral.

En la sección que sigue a esta introducción se caracteriza la modalidad de desarrollo de la post-guerra, las instituciones (sobre todo, laborales) vigentes en este período. En la tercera sección se destaca como, a partir de los años ochenta, se implementaron profundas transformaciones en la estructura productiva relacionadas con una reorientación de las estrategias de crecimiento. Este nuevo contexto se reflejó, en mayor o menor grado, también en una reorientación de las políticas laborales. Sin embargo, a partir de la década pasada surgió una mayor pluralidad tanto respecto a las estrategias de desarrollo como respecto, específicamente, a las políticas laborales. En la sección final se destacan algunos retos para el diseño de una institucionalidad laboral sostenible en el contexto actual.

2. La modalidad de crecimiento y regulación de la post-guerra¹⁸

La modalidad de crecimiento y regulación del capitalismo de la post-guerra se ha caracterizado como “fordismo” y sus elementos constitutivos surgieron desde los años treinta en los Estados Unidos¹⁹. Por medio de la competencia internacional se generalizaron durante los años cincuenta y sesenta en los principales países industrializados capitalistas, sin que se eliminara la heterogeneidad de las experiencias nacionales. Entre los componentes constitutivos de esta modalidad de crecimiento y regulación se pueden destacar los siguientes:

- La producción en masa, factible por avances tecnológicos (emblemática: la correa de transmisión) y una organización del trabajo altamente dividida y jerárquica (taylorismo), con el resultado de fuertes aumentos de la productividad y un abaratamiento de los productos industriales, sobre todo de bienes de consumo. A la vez, la producción capitalista se extendió a actividades previamente dominadas por la producción artesanal, y el trabajo asalariado se generalizó cada vez más.
- Un reforzamiento del poder de compra masivo como consecuencia de la vinculación de los salarios a la productividad creciente (resultado, en gran parte, de la creciente organización sindical y las negociaciones colectivas), el crédito de consumo y las políticas sociales que aumentaron el poder de compra de las personas de bajo ingresos, especialmente de las no económicamente activas.
- Una política económica y social (con muchos elementos keynesianos) que intensificó los mecanismos de regulación, entre otros dando mayor énfasis a la demanda (política anticíclica, poder de compra masivo, fomento de la construcción de vivienda para amplios grupos sociales), estimulando la solución no confrontativa de los conflictos entre capital y trabajo, fomentando la competitividad de la economía nacional (política tecnológica, infraestructura, políticas sectoriales) e incentivando la inversión.
- Una organización sociopolítica más incluyente (“New Deal”, estado benefactor) que creó un nuevo consenso básico con base en las oportunidades de ascenso económico y social individual y familiar (propiedad familiar, ampliación del sistema educativo) y – en diferentes grados - de seguridad social, incluyendo la evolución del derecho laboral hacia una mayor protección de los trabajadores.

Las principales consecuencias del fordismo para la fuerza laboral fueron: alta demanda por mano de obra - tanto calificada como no calificada -; creciente productividad del trabajo, que incidió en salarios reales crecientes; fuertes inversiones en los recursos humanos (salud, educación); alta participación de las organizaciones de trabajadores en el sistema político y social; e integración sociocultural. Sin embargo, este proceso de integración material y socio-cultural solo fue parcial, y se caracterizó, sobre todo, por un sesgo de género al vincular los procesos de integración con el trabajo “productivo”, marginando el “reproductivo”.

¹⁸ Esta sección se basa en Weller (1998).

¹⁹ Véanse al respecto Aglietta (1979), Hirsch y Roth (1986), Lipietz (1987) y Amin (1994).

Las transformaciones fordistas de la posguerra también incidieron en la modalidad de desarrollo de América Latina y el Caribe. Igual que las características del fordismo en los países industrializados, éstas dependieron de las condiciones socioeconómicas y políticas específicas de cada país; así también, elementos como las estructuras socioeconómicas previas y las relaciones de fuerza entre los grupos políticos impactaron en la elaboración de políticas y en la evolución del nuevo estilo de desarrollo. Desde la perspectiva analítica mencionada, el estilo de desarrollo resultante ha sido caracterizado como fordismo periférico (Lipietz, 1987).

Este concepto, más que reflejar una visión bipolar, ayuda a analizar la incorporación de los diferentes componentes fordistas en los países del “Tercer Mundo” y su variedad de adaptaciones²⁰. De esta manera, el concepto del fordismo periférico abarca una gama amplia de versiones con diferente cercanía al fordismo de los países industrializados (el cual, como se mencionaba, también tiene expresiones varias, con diferentes combinaciones de elementos fordistas y no-fordistas). En términos generales, el fordismo periférico en América Latina desarrolló las siguientes características:

1. La industrialización se basó en pautas tecnológicas fordistas importadas, con poca adaptación local. Sin embargo, la infraestructura social y material no permitió una integración generalizada en las nuevas dinámicas. Así, la productividad del trabajo aumentó, pero no en forma generalizada sino concentrado en los “núcleos fordistas”, cimentándose la heterogeneidad estructural.

2. Igual que en el esquema fordista de los países industrializados, la demanda interna creció basada en gran parte en el aumento de la productividad que se tradujo en un crecimiento de los salarios en las actividades “modernas” y se dirigió hacia el mismo tipo de productos, sobre todo bienes de consumo duraderos (transferencia de pautas de consumo). Sin embargo, debido a la distribución desigual del ingreso y a que en las actividades no-capitalistas (o “tradicionales”) la productividad no creció significativamente, el poder de compra del conjunto de los hogares quedó limitado. Como, además, las estructuras fordistas eran externamente deficitarias, su dinámica dependía en gran parte de los tradicionales rubros exportadores.

3. La política económica se dirigió a fomentar la industrialización y pretendió estimular el crecimiento de manera parecida a la de los países industrializados (mayor y mejor infraestructura, estímulos a la demanda agregada). Adicionalmente, enfatizó la necesidad de eliminar los “cuellos de botella” estructurales en la oferta. En este contexto aumentó fuertemente la presencia directa (propiedad pública) e indirecta (regulaciones) del Estado en los mercados. Sin embargo, la autoridad económica se enfrentaba a una serie de desequilibrios externos e internos como consecuencia de las características del modelo de crecimiento.

4. El discurso político predominante fue integrativo, pretendiendo una homogeneización socioeconómica, frecuentemente acompañada por una integración corporativista. Este discurso era contradictorio frente a la heterogeneidad socioeconómica real, por lo que el alcance real de la acción integradora del Estado fue limitado y en muchos países el discurso tomó una forma populista, mientras en los países industrializados prevalecía el discurso social-demócrata. Cuando la contradicción entre la pretensión e ideología populista de integración y la realidad heterogénea generó conflictos sociales muy serios, frecuentemente se impusieron “soluciones” autoritarias²¹. Sin embargo hay que hacer hincapié en que, a pesar de todo, en muchos países de América Latina se dieron procesos de tendencia incluyente, como por ejemplo la expansión de los sistemas de salud y educación y la abolición de relaciones laborales “cuasi-feudales”.

²⁰ Hay que tomar en cuenta, por ejemplo, que en algunos países, como Argentina y Brasil, las pautas de producción y de consumo se acercaron más al fordismo de los países industrializados que en otros países. Respecto a otros elementos (sobre todo la inclusión socioeconómica parcial) coinciden más con el resto de la región, si bien también el alcance de los mecanismos de integración varió (Hurtienne, 1986).

²¹ Esto no implica que los gobiernos autoritarios se apartaran del intento de desarrollar otros aspectos del modelo fordista, como se observó por ejemplo durante la dictadura militar brasileña. En contraste, las dictaduras que se impusieron en los años setenta y ochenta más bien reflejaron la crisis del fordismo periférico.

De esta manera, los componentes básicos del fordismo estaban presentes en los países de la región. Sin embargo, estuvieron vigentes sólo en una parte mucho menor de la estructura productiva, social y política que en los países industrializados y con importantes diferencias entre sí. Además, en el contexto de economías menos abiertas al exterior que las industrializadas, algunos de estos elementos se aplicaron de tal modo que afectaron negativamente la eficiencia económica²².

En el contexto del surgimiento de la modalidad del fordismo periférico de desarrollo - con sus diferentes matices - en América Latina y el Caribe, se elaboraron regulaciones parecidas a las del fordismo de los países industrializados para los mercados laborales. Con ellas se pretendió crear un marco para el fuerte aumento del empleo asalariado en los sectores industrial y terciario y dar respuesta a las demandas de los sectores sociales emergentes (Candia, 1994). Así, de manera parecida a lo ocurrido en los países fordistas avanzados se crearon nuevos instrumentos jurídicos para la regulación de las relaciones laborales, tanto legalmente como por los convenios colectivos. Jugó un papel importante en los códigos de trabajo la noción de un desequilibrio estructural en los mercados de trabajo, que haría necesario una protección especial del trabajador. Adicionalmente, se amplió la cobertura de las políticas sociales en áreas como educación, salud y vivienda, utilizándose, sobre todo, sistemas contributivos de la protección social, o sea, relacionando la protección con la integración del mercado laboral formal²³.

Entre los instrumentos aplicados en este contexto destacaron mecanismos para la estabilidad del empleo (sistemas de protección frente al desempleo centrados en la indemnización por el despido y el preaviso) y el salario mínimo. La inspección del trabajo y la justicia laboral debieron asegurar el cumplimiento de las regulaciones existentes. Además, expandió la proporción del empleo público en el empleo total, lo que no solo incidió en la creación de empleo directo y el surgimiento y crecimiento de la clase media sino también generó señales para la negociación sobre las condiciones laborales en el sector privado.

Entre las principales políticas del mercado de trabajo habría que mencionar las políticas de formación profesional y capacitación (para las cuales se formaron instituciones públicas especializadas) y la intermediación en el mercado laboral. Originalmente sobre todo en el marco de políticas de industrialización, los países crearon instituciones de formación, para poder contar con la mano de obra calificada. Sin embargo, en vista de las características de la demanda marcada por las tecnologías tayloristas centradas en tareas rutinarias, en general la formación no fue muy compleja y no requeriría significativos aumentos del nivel educativo (Souza, 2003). De todas maneras, posteriormente los sistemas de formación también tomaron en cuenta las necesidades de otros sectores²⁴.

Hubo, sin embargo, algunos elementos que distinguían la política laboral y sus efectos en la región de las citadas anteriormente:

- Si bien, el impacto directo para la fuerza laboral integrada a las estructuras fordistas en América Latina fue parecido a lo que acontecía en los países industrializados (salarios reales crecientes, procesos organizativos, integración institucional, etc.), grandes grupos de la población, cuyo peso difería entre los países, quedaron excluidos de estos procesos y se beneficiaron sólo de manera indirecta de algunos avances (por ejemplo políticas sociales, oportunidades de ingreso “por goteo”) o sufrieron el desplazamiento económico y la marginación social. En efecto, la cobertura de las regulaciones se limitó a un sector mucho menor de la fuerza laboral.
- Las relaciones entre los principales agentes socio-económicos (sector público, empresarios,

²² Por ejemplo, en el “tácito pacto nacional” del fordismo periférico se tendía a traspasar las alzas salariales y las altas expectativas de ganancias a los precios.

²³ Tal como lo expresó Tokman (2003: 36), para muchos el estado de bienestar fue “el norte” para las políticas sociales y laborales.

²⁴ La mayor expresión de esta ampliación de las instituciones de formación fue el “Sistema S” de Brasil que abarca instituciones especializadas, además de la industria manufacturera, para el comercio, el sector rural, el transporte, el cooperativismo y la pequeña y mediana empresa.

sindicatos), en muchos países fueron dominadas por un Estado populista que planteaba un pacto social bajo su liderazgo. En este contexto se dio una fuerte dependencia de los sindicatos de fuerzas políticas y/o el Estado, y se privilegiaron relativamente las negociaciones políticas a las laborales y la regulación legal frente a aquella negociada entre empresarios y sindicatos.

- La inestabilidad socio-política del fordismo periférico en algunos casos causó un movimiento cíclico en que las regulaciones fordistas periféricas fueron sustituidas por regulaciones autoritarias y, más adelante, nuevamente reinstaladas.
- En países con una débil base productiva tipo fordismo periférico, y sistemas socio-políticos excluyentes, las relaciones laborales tuvieron un carácter más autoritario y represivo.

De esta manera, en muchos casos las regulaciones laborales fordistas generalmente no alcanzaron la estabilidad que las caracterizaba en el marco de los tácitos o explícitos pactos sociales de los países del fordismo de los países industrializados.

Desde fines de los años sesenta una serie de síntomas económicos, sociales, políticos y culturales reflejaron problemas crecientes en los diferentes componentes constitutivos de la regulación fordista de los países industrializados. Clave para la crisis del fordismo en los países industrializados fue el agotamiento del potencial de crecimiento de la productividad de la organización productiva taylorista y su tecnología básica²⁵.

Al mismo tiempo, se redujo la capacidad de control y manejo de la economía por parte del Estado y la eficiencia de su intervención. Esto tuvo importantes consecuencias ya que el Estado-nación era el marco de referencia principal de la modalidad fordista de desarrollo ya que algunos de sus principales componentes - como la importancia de la demanda interna como motor de crecimiento, la política económica, la integración socioeconómica y sociocultural - dependían de la capacidad de acción de esta instancia.

El debilitamiento de los mecanismos de regulación que tenían al Estado-nación como agente principal se debió en parte a cambios en el contexto externo. Entre estos cambios, comúnmente resumidos como proceso de globalización, destacan la intensificación de la integración comercial, la integración financiera y aquella de las inversiones productivas. Estas tendencias, facilitadas por importantes cambios tecnológicos (especialmente las nuevas tecnologías de información y comunicación y sus múltiples aplicaciones, transporte), corporativos y políticos (Ronda Uruguay y fundación de la OMC, convenios bilaterales de protección de inversiones y de trato fiscal etc.), favorecieron un fuerte aumento de la movilidad del capital, tanto productivo como financiero.

En este contexto y con el fin de defender la competitividad con menores costos de producción aumentó la presión hacia una mayor desregulación. A la vez, los mercados financieros internacionales empezaron a evaluar las políticas económicas según su credibilidad respecto a la persecución de metas y la aplicación de medidas comunes para todos los países. En consecuencia, la competencia entre sitios de producción limitó crecientemente la autonomía de las autoridades económicas en el diseño de la política económica²⁶. Entre otros, se redujo la capacidad estatal de estimular la demanda ya que las elevadas necesidades de gasto y las crecientes debilidades en la recaudación empezaron a reducir el espacio fiscal. Como, además, la baja en el crecimiento de la productividad restringió el espacio para aumentos de los salarios reales, la demanda interna como motor de crecimiento del fordismo perdió dinamismo.

También se debilitaron otros mecanismos de integración social, como por ejemplo las regulaciones laborales, incluyendo el poder de negociación de los sindicatos, afectado a su vez por

²⁵ Boyer (1994) discute los enfoques sobre la crisis estructural del fordismo los cuales ubican los elementos claves de la crisis en diferentes aspectos tecnológicos, sociales, políticos y económicos.

²⁶ También a nivel internacional, las reglas del juego de la posguerra perdieron su capacidad de regulación (por ejemplo, el sistema cambiario).

los cambios en las relaciones laborales provocados por las nuevas tecnologías y la reestructuración productiva. A la vez, grupos cada vez mayores de la población empezaron a cuestionar las características de las pautas productivas básicas del fordismo, sobre todo debido a su alto consumo de energía y de materia prima no renovable, a los altos riesgos atribuidos a ciertas tecnologías y a las tendencias destructoras del medio ambiente, así como ciertas pautas socio-culturales y sus vínculos con aspectos del sistema de regulación prevaleciente, como la división sexual de trabajo y los procesos de producción taylorista.

Como consecuencia de los cambios económicos, políticos y socio-culturales, los mecanismos de integración social perdieron fuerza y se registraron - en diferentes países con mayor o menor fuerza y diferentes formas de expresión - nuevas tendencias de heterogeneización (social, regional, sectorial). En este contexto, fuerzas políticas e ideológicas ganaron influencia que señalaron que el esquema de regulación desarrollado en las décadas anteriores y dentro de ello específicamente el intervencionismo estatal habría sido la causa de las crisis económicas y sociales.

En América Latina, los factores que llevaron a la crisis del fordismo en los países industrializados fueron exacerbados por las limitaciones en la eficiencia y la competitividad, la capacidad de integración limitada de la modalidad de desarrollo que incidía en una alta conflictividad social, y por el creciente endeudamiento con que, en muchos países, el Estado trató de financiar su papel en el contexto del fordismo periférico. Si bien la crisis de la deuda de los años ochenta no puede caracterizarse exclusivamente como una crisis resultante del fordismo periférico (Ocampo, 2013), a partir de esta crisis en la región empezó a darse un cambio político e ideológico en contra de las características de esta modalidad de regulación y, en algunos casos en un contexto autoritario y represivo, se procedió a dismantelar o readecuarla.

3. Los cambios en la regulación laboral en el contexto de la globalización

La crisis del fordismo y, específicamente, del fordismo periférico requería una reestructuración productiva y del esquema de regulación que ofrecería una respuesta eficiente a los elementos en crisis mencionados, aprovechando los cambios tecnológicos para fortalecer las bases de la productividad y competitividad²⁷. Para ello no existía una opción única (Pérez Sáinz, 1994), pero – de manera similar que en la modalidad del fordismo – la competencia internacional ejerció un papel importante para globalizar ciertos aspectos de la regulación post-fordista.

Específicamente en América Latina la crisis de la deuda determinaba en gran parte la dirección de esta reestructuración al cerrar espacios para a una reestructuración productiva gradual, en respuesta de las nuevas condiciones externas, productos de la globalización. En efecto, se impuso – obviamente con diferencias entre los países respecto a su alcance y características específicas – la estrategia de un ajuste estructural de las economías de la región que se basaría en la integración a los mercados internacionales (con un comercio exterior estructurado según las ventajas comparativas y una cuenta de capitales abierta) y la liberalización y desregulación de los mercados domésticos (con un papel limitado del Estado), como quedó plasmado en las políticas resumidas en el “Consenso de Washington”, el cual además contenía aspectos para la estabilización macroeconómica (Williamson, 1990).

Si bien en este contexto también surgieron propuestas de una desregulación de los mercados laborales, este aspecto no formó parte de la versión original del Consenso de Washington. A ello

²⁷ La crisis y el derrumbe del “socialismo realmente existente” puede ser visto en el mismo contexto: sin caer en un “reduccionismo económico” se puede plantear que un factor central para esta crisis fue la inflexibilidad de sus mecanismos de regulación en diferentes ámbitos la cual no permitió desarrollar y aprovechar ampliamente las nuevas tecnologías que crecientemente definieron la competitividad a nivel global.

puede haber contribuido a) que se esperaba un impacto mucho mayor, incluso en términos laborales, de otras reformas que las que podría aportar una reforma laboral y b) razones de economía política, pues una reforma que se apartaría fuertemente de las normas sociales vigentes indudablemente generaría conflictos sociales y políticos (Nelson, 1991). Por este último aspecto, no sorprende que las reformas laborales más profundas se introdujeron en los años ochenta y noventa en contextos autoritarios (Chile, Perú) o donde existía una estrecha relación en las fuerzas políticas en el gobierno y el movimiento sindical (Argentina).

Sin embargo, los resultados modestos de las reformas “de primera generación” – entre otros, en términos de generación de empleo – llevaron a ampliar el ámbito de reformas que se consideraron necesarias para alcanzar elevadas tasas de crecimiento y una mayor creación de puestos de trabajo, y la flexibilización de los mercados laborales fue incorporada explícitamente en el listado de las reformas “de segunda generación”²⁸.

En este contexto, se pueden distinguir tres líneas de interpretación y justificación de la necesidad de transformaciones de la institucionalidad laboral hacia una reducción del alcance, específicamente, de las regulaciones basadas en la ley y la negociación colectiva (por lo menos, con cobertura más allá de la empresa)²⁹.

Desde la perspectiva liberal en que se basaron muchas de las propuestas de las instituciones multilaterales se plantea la superioridad de relaciones laborales flexibles de manera ahistórica, fundado en consideraciones sobre el costo (monetario y no monetario) de las regulaciones, con su impacto negativo correspondiente en los niveles y características de la contratación, la tasa de desempleo y la eficiencia de ajuste del mercado laboral frente a shocks de la oferta o la demanda laboral. Desde esta perspectiva se tiende a considerar el funcionamiento del mercado de trabajo de la misma manera que otros mercados, lo que incita a favorecer una desregulación laboral de mayor alcance.

En otra línea de argumentos se analizan las regulaciones laborales en su relación con y su contribución al funcionamiento de un nuevo modo de regulación y, por lo tanto, se le da una perspectiva histórica. Aquí, el cuestionamiento de las regulaciones del mercado de trabajo vigentes previamente parte de los cambios tecnológicos y económicos a nivel global, regional y nacional que modificaron el funcionamiento de otros mercados y ejercen una nueva presión sobre el funcionamiento de éste. Específicamente³⁰:

- La apertura de los mercados aumentó la presión competitiva sobre las economías nacionales y las empresas, y las obliga a hacer más eficiente el uso de los factores de producción así como aspirar a aumentos continuos de productividad.
- Los cambios tecnológicos recientes permiten un ajuste más rápido de los procesos de producción, presionando a una mayor adaptabilidad de las empresas a los cambios de las pautas de la demanda. Elementos como calidad, innovación, diversidad y creatividad ganan importancia, en comparación con la producción estandarizada y a gran escala que caracterizó la producción taylorista.

En consecuencia, la demanda laboral se ha hecho más heterogénea y también requiere una mayor velocidad de ajuste. Por el lado de la oferta laboral, una fuerza de trabajo más heterogénea – con una participación creciente de mujeres y preferencias específicas de los jóvenes – demandaría relaciones laborales más diversas que las predominantes en el esquema fordista, diseñadas en vista del hombre adulto como “trabajador típico”. Esta mayor heterogeneidad apuntaría a una menor intervención directa del Estado, la cual se limitaría crecientemente a los mecanismos de protección de grupos específicos, mientras en términos generales las relaciones laborales se definirían crecientemente en la negociación entre empresas y trabajadores – en forma colectiva o individual. En resumen, desde

²⁸ Véanse al respecto, por ejemplo, Burki y Perry (1997), BID (1997) y Kuczynski y Williamson (2003).

²⁹ Véase al respecto también de la Garza (2000).

³⁰ Véase al respecto Cortázar (2004).

esta perspectiva la flexibilización de los mercados de trabajo internos y externos jugaría un papel para fomentar la flexibilidad en el proceso productivo y en el proceso de acumulación.

Una tercera línea de discusión se concentra en el nivel microeconómico y las estrategias empresariales para alcanzar el uso más productivo posible de los recursos humanos. Al respecto se analiza el desarrollo del mercado de trabajo interno de las empresas, la incorporación de los trabajadores a los procesos de innovación tecnológica y organizativa, la multifuncionalidad de la fuerza laboral, el vínculo de las remuneraciones con los resultados, la heterogeneización de las relaciones laborales con instrumentos como la subcontratación. Muchos de estos procesos se desarrollan en la práctica sin cambios legales, como resultados de estrategias empresariales.

Ahora bien, qué reformas han sido introducidas? Las reformas de los años noventa hicieron énfasis en ampliar la gama de contratos disponibles, añadiendo al contrato “típico” de duración indeterminada contratos de duración determinada, ampliando el uso del período de prueba y facilitando modalidades de subcontratación. La segunda tendencia consistió en el abaratamiento del despido, destacándose como medidas la ampliación de la definición del despido por causa justa y la introducción de sistemas de protección al desempleo por medio de cuentas individuales. Según un estudio detallado de la OIT (Ruiz Vega, 2005), durante los años noventa las reformas más profundas se dieron en Argentina y Perú³¹, y también Brasil, Colombia, Ecuador y Panamá introdujeron reformas que afectaron instituciones centrales de la relación laboral, mientras en Chile, Guatemala, Nicaragua, República Dominicana y Venezuela hubo reformas flexibilizadoras de menor alcance.

Otros medidas con el resultado de reducir el papel de la regulación basada en leyes y otras normas jurídicas fueron la marcada reducción del salario mínimo real, sobre todo durante los años ochenta, frecuentemente como parte de paquetes de estabilización macroeconómica, y el marcado debilitamiento de la inspección del trabajo, en un marco más amplio de estrategias para reducir el papel y el tamaño del Estado. En consecuencia, en muchos casos la brecha entre las disposiciones legales y la realidad laboral tendió a ampliarse (Bensusán, 2006).

Cabe señalar que los cambios legales aplicados en este período no apuntaron a una flexibilización generalizada, ni a nivel regional, ni como modelo único dentro de los diferentes países. Por ejemplo, durante la primera mitad de los años noventa en algunos países los cambios legales estimularon un reforzamiento de la organización sindical. Además, en algunos países se introdujeron un seguro de desempleo para proteger los ingresos de los trabajadores que pierdan su empleo en un contexto económico más volátil (Velásquez, 2010).

Por otra parte, durante los años ochenta y, en menor grado, noventa cayó la proporción del empleo en el sector formal (debido a bajas tasas de crecimiento económico, una marcada caída relativa del empleo público y, por lo menos transitoriamente, una reducción de la elasticidad empleo asalariado – producto) lo que incidió a una “flexibilización de hecho”. A eso contribuyó, además, el debilitamiento de los movimientos sindicales que incrementó el espacio de las regulaciones con base en el mercado, en detrimento de la basada en la negociación colectiva.

Por el lado de las políticas del mercado de trabajo, se registraron modificaciones significativas en las instituciones de formación profesional y capacitación, para tomar en cuenta la mayor diversidad de la demanda, relacionada con los cambios en la estructura productiva y un cambio tecnológico más acelerado. En este contexto se dio una diversificación de las instituciones oferentes de la formación y capacitación, como también de los grupos meta y los contenidos. En este contexto, se diseñaron programas especiales para grupos de personas con problemas especiales de empleabilidad (sobre todo, jóvenes y mujeres de bajo nivel educativo). Otro cambio consistió de ampliar la oferta de esquemas de capacitación única a otras de capacitación permanente para responder a los

³¹ Ya previamente, Chile había modificado radicalmente su institucionalidad laboral.

cambios frecuentes en habilidades y conocimientos demandados. La diversificación de instituciones oferentes no siempre fue acompañada por mecanismos que aseguraron la pertinencia y calidad de los servicios, pero muchos países establecieron sistemas de regulación, registro y supervisión de las entidades ejecutoras de capacitación.

En reacción a la debilidad en la generación de empleo asalariado durante los años ochenta y noventa se diseñaron programas de apoyo al empleo independiente, con la expectativa de aumentar el ritmo de la creación de nuevas empresas y, de esta manera, de puestos de trabajo. Tanto en el contexto de crisis económicas como en el marco de programas de reformas estructurales se implementaron programas de empleo público de emergencia para atenuar el impacto de ambas situaciones en el mercado laboral.

Los resultados mediocres de las reformas aplicadas durante los años ochenta y noventa y las diferentes crisis que azotaron en América Latina y el Caribe a partir de mediados de los años noventa debilitaron la fé en la receta única para una modalidad de regulación post-fordista. En este contexto, durante los años 2000 en la región emergieron nuevas propuestas políticas bajo la premisa de que frente al contexto de la globalización no existe una respuesta única en términos de reestructuración productiva y políticas económicas, así como también respecto a las políticas laborales (Fraile, 2009; Weller, 2009). Al mismo tiempo, en el debate internacional empezó a reinar una mayor cautela frente a propuestas de desregulación radical (BID, 2003; Freeman, 2005)³². En la región contribuyó a este cuestionamiento el hecho de que el impacto de una reforma laboral liberalizadora de gran alcance en el crecimiento económico fue estimado como más bien limitado (BID, 1997) y que las expectativas en términos de la generación de empleo formal que se pusieron en las reformas no se cumplieron (Vega Ruiz, 2008).

En esa década, en general, no hubo reformas flexibilizadoras profundas y las medidas en esta dirección se centraron en la pequeña y en la microempresa, generalmente en el marco de esfuerzos para estimular la formalización de estas empresas. Sin embargo, en varios países se introdujeron nuevos contratos “atípicos”, en algunos casos relacionados con el trabajo a tiempo parcial, la promoción del empleo juvenil (programas de “primer empleo”) y el teletrabajo, mientras que en otros se dejaron sin efecto algunas de las medidas implementadas previamente para el fomento de contratos “atípicos”.

Por otra parte, algunas reformas más recientes pusieron mayor énfasis en la revisión de las relaciones laborales colectivas con los objetivos de ajustarlas a la normativa de la OIT y reforzar la negociación colectiva (Vega Ruiz, 2005). En algunos países se registró también una ligera ampliación del espectro temático de la negociación colectiva, al extenderse a nuevos grupos de trabajadores, como los temporeros y las empleadas domésticas. En general, estas reformas mejoraron las condiciones de la organización sindical y en algunos casos se logró frenar o invertir la tendencia descendiente de la sindicalización³³.

Además, en varios países las reformas de las relaciones laborales individuales tuvieron un sello protector. Por ejemplo, en algunos países se redujo el número de horas semanales de trabajo, se aumentó el pago de las indemnizaciones en caso de despido injustificado, se restringió el uso de horas extras o se aumentó el pago correspondiente y se ampliaron los períodos pre-/post-natal. En algunos casos, se limitó la subcontratación de personal ante los abusos detectados en la aplicación de este instrumento contractual y se asemejó las condiciones de trabajo en el empleo doméstico a las de otros trabajadores. Ante la disparidad entre la legislación vigente y los grados de cumplimiento, diversos países aumentaron los recursos disponibles para la inspección de trabajo, con tal de mejorar

³² Sin embargo, sobre todo en un contexto más allá del debate especializado, algunas instituciones multilaterales continúan promoviendo una reducción de los niveles de la regulación laboral como método de estimular el crecimiento económico, sugiriendo que el nivel más bajo de las regulaciones es el nivel óptimo. Véanse, por ejemplo, los informes anuales Doing business del Banco Mundial y la Corporación Internacional de Financiamiento.

³³ Véase OIT (2008) para una ilustración de la tendencia predominante de una decreciente sindicalización entre 1989 y 2005.

el cumplimiento de las normas existentes. Adicionalmente, varios países desarrollaron esquemas para incentivar la formalización empresarial y laboral, específicamente en la pequeña y microempresa.

Al mismo tiempo, algunos países fortalecieron su seguro desempleo o crearon modelos nuevos (varios países están en proceso de hacerlo) para ampliar los sistemas de protección de los trabajadores en un contexto de mercados estructuralmente más volátiles. Muchos países, además, emprendieron políticas de salario mínimo más activas y subieron en términos absolutos y relativos el piso salarial. Finalmente, varios países aprovecharon instrumentos de la política laboral y del mercado de trabajo como parte de paquetes de medidas contra-cíclicas durante la crisis que afectó la región en 2008-2009 (CEPAL y OIT, 2011).

4. Los retos para la política laboral

La globalización es un hecho, y si bien no es un proceso exento de vaivenes, en el diseño de sus políticas América Latina y el Caribe no se puede dejar de considerar el marco dado por los procesos que la conforman. Sin embargo, esto no implica que los países de la región puedan o deban optar por un solo conjunto de políticas para alcanzar un desarrollo económica social y ambientalmente sostenible, para lo cual es imprescindible superar los problemas relacionados con la heterogeneidad estructural y la desigualdad. Esto vale, específicamente, para las políticas laborales.

La apertura hacia los mercados globales incide, por medio de la presión competitiva, en el desarrollo de la estructura productiva y ejerce una mayor presión a la capacidad de adaptación de las empresas que la requerida en economías cerradas. Si bien a partir de este contexto se ha argumentado que la región requeriría una flexibilización generalizada, esta es una respuesta ni efectiva ni deseable a los retos planteados por el nuevo marco global. Los efectos de las diferentes instituciones laborales son variados y la economía laboral está avanzando a la percepción de la existencia de más de un conjunto óptimo de regulaciones (Eichhorst, Feil y Braun, 2008).

Como se ha planteado en la sección introductoria, la sostenibilidad social de las pautas del crecimiento económico requiere una concordancia de las regulaciones laborales con las normas sociales. Estas, sin duda, pueden cambiar como consecuencia y en reconocimiento de las nuevas condiciones económicas (reflejándose, por ejemplo, en procesos de individualización), pero no existe una relación causa-efecto unilateral. Por otra parte, en el último decenio en muchos países surgieron con fuerza demandas sociales de mayor igualdad, solidaridad, y justicia y derechos sociales.

Por lo tanto, modificaciones de la institucionalidad laboral deben diseñarse como resultado de procesos de diálogo socio-laboral, idealmente en el marco de un pacto laboral que da espacio a los legítimos intereses de los actores socio-laborales. Para que las políticas laborales sean sostenibles, deben considerar tanto el contexto económico-productivo como el socio-normativo. Esto hoy en día es más factible que en el pasado pues se reconoce que también se requiere aportes de diferentes áreas académicas, específicamente la economía, el derecho y la sociología – aunque estas especialidades todavía no dialogan suficientemente entre ellas (Tokman, 2004).

Aunque los retos sustantivos que se enfrentan en el contexto económico-productivo pueden ser similares, los resultados del diálogo socio-laboral diferirían entre los países, dada la variedad de las normas sociales vigentes en cada uno de ellos. De todas maneras, algunos de los retos que los países de la región tendrían que enfrentar en este contexto son los siguientes.

1. La flexibilidad laboral máxima durante un período ha sido recomendada como mecanismo clave para un ajuste óptimo a las nuevas circunstancias globales pero, como ya se mencionó, en el debate internacional actualmente prevalece una mayor cautela, a la cual contribuyó la

experiencia de la crisis económica-financiera de fines de la década pasada³⁴. Esto no excluye que en la institucionalidad laboral de los países existen elementos de rigidez que generan ineficiencias que no se justifiquen por beneficios más grandes. La identificación de este tipo de obstáculos para un mejor cumplimiento de los objetivos de la institucionalidad laboral y el diseño de mejoras puede ser una importante tarea de dicho diálogo. En otras ocasiones, la eliminación de alguna rigidez específica puede traer beneficios unilaterales para uno de los actores lo podría requerir compensaciones para otros.

2. Economías abiertas tienden a ser más volátiles, dado que adicionalmente a shocks generados domésticamente, sufren de mayor manera shocks de origen externo. Una parte de la mayor volatilidad del crecimiento económico y, de manera correspondiente, de los mercados laborales, puede contenerse por medio de políticas macroeconómicas contracíclicas. Adicionalmente se requiere un seguro de desempleo que protege a las personas que pierden su empleo, el cual además puede fungir como estabilizador automático en una crisis económica. Medidas como la flexibilidad de las horas de trabajo y programas de capacitación para retener trabajadores en riesgo de perder su empleo pueden añadir elementos simultáneos de protección y mejoras de eficiencia del mercado laboral.

3. Para el cambio estructural requerido para enfrentar los retos de la globalización en el contexto de América Latina y el Caribe se necesitan, entre otros, marcadas mejoras de los sistemas educativos en términos de calidad e igualdad, así como la construcción de sistemas nacionales de formación profesional y capacitación que contribuyan a cerrar las brechas de productividad externa e interna. Estos sistemas deben, entre otros, mostrar una doble pertinencia (tomar en cuenta la demanda de las empresas y las necesidades de los trabajadores) y fortalecer “el segmento medio ausente” de los esquemas de educación y formación, es decir la formación técnica no universitaria.

4. Adicionalmente se requiere generar y fortalecer relaciones laborales que establezcan círculos virtuosos para mejorar la productividad laboral y la distribución de los frutos correspondientes. Para ello es indispensable el reconocimiento mutuo de los actores socio-laborales y el reforzamiento de su papel en el diseño de la institucionalidad laboral.

5. Una característica de las regulaciones laborales en la región son elevados niveles de su incumplimiento de las normas legales, el cual tiene varias causas. Para reducir, específicamente, la brecha entre las regulaciones legales y su aplicación real se requiere aumentar los niveles de formalización empresarial y laboral, con mejoras en la información, incentivos para mejorar la relación costos beneficios de la formalización y una inspección laboral más efectiva. El compromiso con las normas laborales internacionales, esquemas que refuercen el compromiso empresarial con el cumplimiento de las normas y el involucramiento de los trabajadores organizados también incidirían en mejoras en el cumplimiento de las normas laborales³⁵.

³⁴ En este período países a los cuales previamente se había atribuido un mayor grado de flexibilidad laboral no necesariamente tuvieron un desempeño más favorable que otros. Entre los países que, en términos laborales, aguantaron la crisis de mejor forma destaca Alemania, cuyo mercado laboral previamente con frecuencia se había caracterizado como rígido. Para explicar este mejor desempeño se argumenta que el mercado laboral alemán habría sido flexibilizado por medio de las reformas laborales introducidas por el gobierno del canciller Schröder. Sin embargo, las reformas se centraron principalmente en incentivar la generación de empleo sobre todo en el sector de servicios, mientras existe consenso de que la pieza clave para evitar un fuerte aumento del desempleo en 2009 (en el contexto de una caída del PIB de 5,1%) fueron los mecanismos de reducción negociada de horas laborales, parcialmente compensada con subsidios, mecanismos que ya existían previamente, en el marco de una regulación laboral supuestamente rígida. Esto muestra, entre otros, la dificultad de caracterizar una institucionalidad laboral específica como “flexible” o “rígida” en un contexto en que esta institucionalidad se compone de un conjunto de regulaciones (basadas en el mercado, leyes y negociaciones) que pueden mostrar diferentes grados de flexibilidad y rigidez.

³⁵ Hay que reconocer que cierto segmento de la estructura productiva de la región no está en condiciones de cumplir con estas normas – lo cual es una de las características de la heterogeneidad estructural. De todas maneras, una parte de

6. En muchos casos los procedimientos de la aplicación de la legislación laboral constituyen un factor que le quita efectividad y eficiencia. La simplificación y agilización de estos procedimientos, tanto en los juicios laborales como en las fases previas pueden tener un impacto positivo al transformar derechos formales en derechos reales y reducir costos para todos los involucrados.

7. Grupos específicos de la población en edad de trabajar enfrentan obstáculos especiales para su inserción al mercado laboral y el acceso a un empleo productivo. Para facilitar su mayor inserción es indispensable fortalecer su empleabilidad con instrumentos que tomen en cuenta la diversidad de sus necesidades y generar mayores oportunidades de empleo.

Bibliografía

Parte A

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2010a), La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago de Chile.
- _____(1964), La mano de obra y el desarrollo económico de América Latina en los últimos años, Santiago de Chile.
- CEPAL/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo) (2011), Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe, Boletín CEPAL/OIT N° 5, Santiago de Chile.
- _____(2009), “Crisis y mercado laboral”, Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe, Boletín CEPAL/OIT, N° 1, Santiago de Chile.
- Infante, Ricardo (1981), “Heterogeneidad estructural, empleo y distribución del ingreso”, El trimestre económico, vol. 48(2), N° 190, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, abril-junio.
- Pinto, A. (1973), “Naturaleza e implicaciones de la heterogeneidad estructural en la América Latina”, El trimestre económico, N° 145, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Tokman, V. (1982), “Desarrollo desigual y absorción del empleo. América Latina 1950-1980”, Revista de la CEPAL, N° 17, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Parte B

- Infante, R. (2011), “América Latina en el “umbral del desarrollo”. Un ejercicio de convergencia productiva”, *Documento de trabajo*, N° 14, proyecto sobre desarrollo inclusivo, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2012), *Perspectives on Global Development 2012: Social Cohesion in a Shifting World*, París.

Parte C

- Bosch, Mariano y William Maloney (2005), “Labor market dynamics in developing countries: comparative analysis using continuous time Markov processes”, *World Bank Policy Research Working Paper*, N° 3583, Washington, D.C., Banco Mundial.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2011a), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2010-2011* (LC/G.2506-P), Santiago de Chile.
- _____(2011b), *Panorama Social de América Latina 2011* (LC/G.2514-P), Santiago de Chile.
- _____(2010), *Panorama Social de América Latina 2010* (LC/G.2481-P), Santiago de Chile.
- CEPAL/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo) (2012), “Productividad laboral y distribución”, *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe*, Boletín N° 6, Santiago de Chile.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2010), “The human costs of recession”, documento presentado en la conferencia “The Challenges of Growth, Employment and Social Cohesion”, organizada por el FMI, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Oficina del Primer Ministro de Noruega.
- Keifman, Saúl N. y Roxana Maurizio (2012), “Changes in labor market conditions and policies. Their impact on wage inequality during the last decade”, *Working Paper*, N° 2012/14, Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (WIDER)/Universidad de las Naciones Unidas (UNU).

- Ocampo, José Antonio, Codrina Rada y Lance Taylor (2009), *Growth and Policy in Developing Countries: A Structuralist Approach*, Nueva York, Columbia University Press.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2012), *Perspectives on Global Development 2012: Social Cohesion in a Shifting World*, París.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2009), *Informe sobre el Trabajo en el Mundo 2009. Crisis mundial del empleo y perspectivas*, Ginebra.
- Pagés-Serra, Carmen, Gaëlle Pierre y Stefano Scarpetta (2009), *Job Creation in Latin America and the Caribbean. Recent Trends and Policy Challenges*, Washington D.C., Palgrave Macmillan.
- PREALC (Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe) (1991), *Empleo y equidad: El desafío de los 90*, Santiago de Chile.
- Puentes, Esteban y Dante Contreras (2009), “Informal jobs and contribution to social security: evidence from a double selection model”, *serie Documentos de Trabajo*, N° 307, Santiago de Chile, Universidad de Chile, diciembre.
- Soares, F. (2004), “Do informal workers queue for formal jobs in Brazil?”, *Working Paper*, N° 1021, Brasilia, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).
- Weller, Jürgen y Cornelia Kaldewei (2013), “Empleo, crecimiento sostenible e igualdad”, *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N°145 (LC/L.3743), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Weller, Jürgen (2012), “Crecimiento, empleo y distribución de ingresos en América Latina”, *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N°122 (LC/L.3516), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____(2000), *Reformas económicas, crecimiento y empleo: los mercados de trabajo en América Latina*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de Cultura Económica.

Parte D

- Aglietta, Michel 1979 (orig. 1976), *A Theory of Capitalist Regulation. The US Experience*, London/ New York: Verso
- Amin, Ash (ed.) 1994, *Post-Fordism. A Reader*, Oxford/ Cambridge: Blackwell
- Bensusán, Graciela (coord.) 2006, *Diseño legal y desempeño real: instituciones laborales en América Latina*, Cámara de Diputados/ UAM/ Porrúa, México D.F.
- Berg, Janine y David Kucera 2008, “Labour Institutions in the Developing World: Historical and Theoretical Perspectives”, Janine Berg y David Kucera (ed.), *In Defence of Labour Market Institutions. Cultivating Justice in the Developing World*, Palgrave-MacMillan/ ILO, pp.9-31
- Betcherman, Gordon, Amy Luinstra and Makoto Ogawa 2001, *Labor Market Regulation: International Experience in Promoting Employment and Social Protection*, The World Bank, Social Protection Discussion Paper Series, No.128.
- BID 1997, *Progreso económico y social en América Latina*, informe 1997, Washington D.C.
- Boyer, Robert 1994, “Las alternativas al fordismo. De los años 80 al siglo XXI”, en G. Benko/ A. Lipietz (comp.): *Las regiones que ganan. Distritos y redes. Los nuevos paradigmas de la geografía económica*, Valencia: Ed. Alfonso el Magnánimo
- Burki, Shahid Javed y Guillermo E. Perry 1997, *The Long March. A Reform Agenda for Latin America and the Caribbean in the Next Decade*, Washington D.C.: The World Bank.
- Candia, José Miguel (1994), “Gestión pública y mercado de trabajo en América Latina”, en *Economía & Trabajo*, Año II, No.4, pp.161-174.

- CEPAL 2012, *Cambio estructural para la igualdad: Una visión integrada del desarrollo*, LC/G.2524(SES.34/3).
- ____ 2010, *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*, LC/G.2432(SES33/3).
- ____ y OIT 2011, *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe*, No.5, Políticas contracíclicas para una recuperación sostenida del empleo, Santiago de Chile
- Cortázar, René 2004, *Instituciones y mercados laborales*, en BID, *Reformas y equidad social en América Latina y el Caribe. Memorias de la Primera Fase del Foro de Equidad Social*, ed. por Carlos Eduardo Vélez y Paz Castillo-Ruiz, Washington, D.C., pp.209-220.
- De la Garza Toledo, Enrique 2000, “La flexibilidad del trabajo en América Latina”, en Enrique de la Garza Toledo (coord.), *Tratado latinoamericano de sociología del trabajo*, México, pp.148-178.
- Eichhorst, Werner, Michael Feil y Christoph Braun 2008, *What Have We Learned? Assessing Labor Market Institutions and Indicators*, Discussion Paper Series IZA DP No.3470
- Fraille, Lydia 2009, *La experiencia neoliberal de América Latina. Políticas sociales y laborales desde el decenio de 1980*, en *Revista Internacional del Trabajo*, Vol.128, núm.3, pp.235-255
- Freeman, Richard B. 2005, *Labour market institutions without blinders: The debate over flexibility and labour market performance*, NBER Working paper series, No 11286.
- Hirsch, Joachim y Roland Roth 1986, *Das neue Gesicht des Kapitalismus. Vom Fordismus zum Post-Fordismus*, Hamburg: VSA
- Hurtienne, Thomas 1986, “Fordismus, Entwicklungstheorie und Dritte Welt”, en *Peripherie*, No.22/23, pp.60-110.
- Inter-American Development Bank 2003, *Good Jobs Wanted. Labor Markets in Latin America, Economic and Social Progress in Latin America. 2004 Report*, Washington, D.C.
- Kuczynski, Pedro-Pablo y John Williamson (eds.) 2003, *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*, Washington, D.C.
- Lipietz, Alain 1987, *Mirages and Miracles: the Crises of Global Fordism*, London: Verso.
- Nelson, Joan M. 1991, *Organized Labor, Politics, and Labor Market Flexibility in Developing Countries*, en: *The World Bank Research Observer*, vol.6, no.1, pp.37-56
- Ocampo, José Antonio 2013, *La crisis latinoamericana de la deuda a la luz de la historia*, documento presentado a seminario “La crisis de la deuda 30 años después”, Conferencia CEPAL-CAF-GIZ-SEGIB, 18 y 19 de febrero de 2013, Ciudad de México
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) 2008, *Informe sobre el trabajo en el mundo 2008. Desigualdades de renta en la era de la finanza global*, Ginebra.
- Pérez Sáinz, Juan Pablo 1994, “Referentes históricos y teóricos para contextualizar el actual proceso de reestructuración industrial en Centroamérica”, en Pérez Sáinz, Juan Pablo (coord.), *Globalización y fuerza laboral en Centroamérica*, San José: FLACSO, pp.11-47
- Souza, Paulo Renato 2003, *Contrastes entre las políticas de empleo en los años setenta y 2000*, en OIT, *Políticas de empleo en Chile y América Latina. Seminario en honor de Víctor E. Tokman*, Santiago, pp.26-31
- Tokman, Víctor E. 2004, *Una voz en el camino. Empleo y equidad en América Latina: 40 años de búsqueda*, México, D.F./ Santiago
- ____ 2003, *Consensos y disensos en las políticas de empleo*, en OIT, *Políticas de empleo en Chile y América Latina. Seminario en honor de Víctor E. Tokman*, Santiago, pp.32-37
- Vega Ruiz, María Luz 2008, *New Trends in Latin American Labour Reforms: The Law, its Reform and its Impact in Practical Terms*, Janine Berg y David Kucera (ed.), *In Defence of Labour Market Institutions. Cultivating Justice in the Developing World*, Palgrave-MacMillan/ ILO, pp.233-263
- ____(ed.) 2005, *La reforma laboral en América Latina: 15 años después. Un análisis comparado*, OIT, Lima.

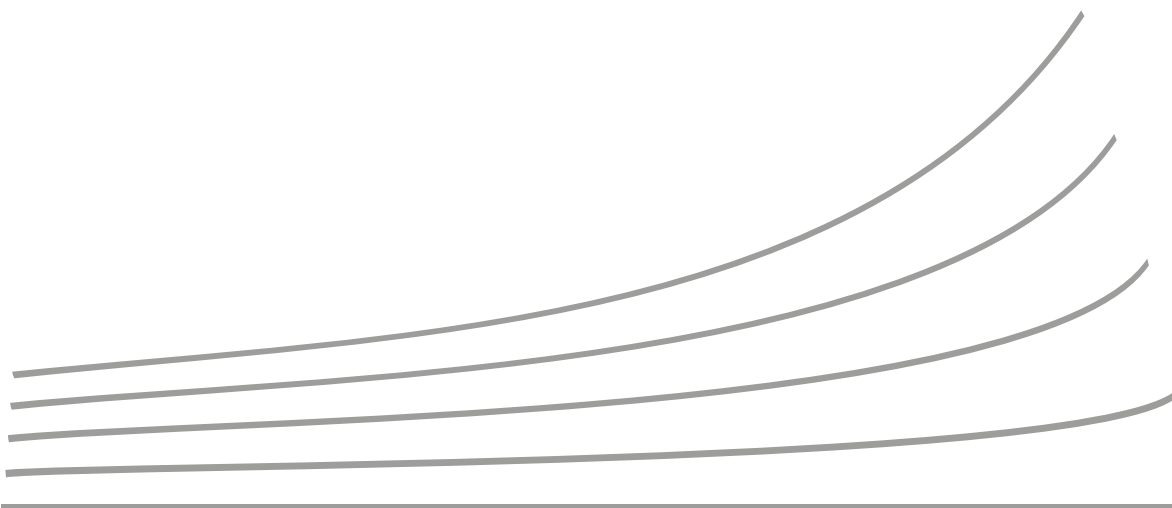
Velásquez Pinto, Mario 2010, Seguros de desempleo y funcionamiento eficiente y equitativo de los mercados de trabajo, serie Macroeconomía del desarrollo, No. 99, CEPAL, Santiago.

Weller, Jürgen (ed.) 2009, El nuevo escenario laboral latinoamericano. Regulación, protección y políticas activas en los mercados de trabajo, siglo veintiuno editores / CEPAL, Buenos Aires

_____ 1998, *Los retos de la institucionalidad laboral en el marco de la transformación de la modalidad de desarrollo en América Latina*, CEPAL, Serie Reformas Económicas, no.10, LC/L.1158.

Williamson, John 1990 "What Washington means by policy reform", *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, John Williamson (ed.), Washington, D.C., Instituto de Economía Internacional.

World Bank and International Finance Corporation (div. volúmenes), *Doing Business*. Washington, D.C.



Capítulo II

La evolución de los mercados laborales y la desigualdad

Fuente:

Parte A y J. *Inestabilidad y desigualdad La vulnerabilidad del crecimiento en América Latina y el Caribe* (CEPAL, 2014)

http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37042/1/S201483_es.pdf

Parte B. *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo. Trigésimo cuarto periodo de sesiones de la CEPAL* (CEPAL, 2012)

http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3078/1/S2012062_es.pdf

Parte C. *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2014: desafíos para la sostenibilidad del crecimiento en un nuevo contexto externo* (CEPAL, 2014)

http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36970/1/S1420392_es.pdf

Parte D e I. *Revista CEPAL N° 114* (CEPAL, 2014)

http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37465/RVE114_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Parte E. *Brechas y transformaciones: la evolución del empleo agropecuario en América Latina* (CEPAL, 2016)

http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40844/1/S1600704_es.pdf

Parte F. *Revista CEPAL N° 84* (CEPAL, 2004)

<http://repositorio.cepal.org/handle/11362/37489>

Parte G. *Panorama Social de América Latina 2012* (CEPAL, 2012)

http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1247/1/S2012959_es.pdf

Parte H. *Panorama Social de América Latina 2011* (CEPAL, 2011)

http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1241/1/S1100927_es.pdf

Introducción

En este capítulo se revisa la evolución reciente de los mercados laborales de América Latina y el Caribe y la desigualdad. En los aportes de la primera sección (que incluye fragmentos de *Inestabilidad y desigualdad: la vulnerabilidad del crecimiento en América Latina y el Caribe; Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo; Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2014*, y el artículo “Aspectos de la evolución reciente de los mercados laborales de América Latina y el Caribe”, de *Revista CEPAL* N° 114) se destacan aspectos como el impacto de las dinámicas demográficas y educativas en la composición del empleo, el desempeño laboral diferenciado entre la década de 1990 y la de 2000, la recomposición del empleo hacia una concentración creciente en el sector terciario, la generación relativamente dinámica de empleo a partir de inicios de la década de 2000 y su impacto favorable en la reducción del desempleo y la pobreza, las mejoras en la calidad media del empleo, el aumento de la productividad laboral y la reducción de las brechas salariales entre ocupados con diferentes niveles educativos.

En la sección siguiente se analiza la evolución del empleo en sectores seleccionados. Como indica el texto sobre el sector agropecuario (extraído de *Brechas y transformaciones: la evolución del empleo agropecuario en América Latina*), en el promedio de la región, este sector contribuyó a producir mejoras en términos de empleo y productividad y a reducir algunas brechas intersectoriales e intrasectoriales, si bien el desempeño de los países fue heterogéneo y en este sector siguen concentrándose empleos de bajos ingresos y mala calidad. En el siguiente texto (compuesto por fragmentos de “El empleo terciario en América Latina: entre la modernidad y la sobrevivencia”, de *Revista CEPAL* N° 84) se estudian algunas características del empleo en el sector terciario, donde se concentra una proporción creciente del empleo en la región, y se destaca su heterogeneidad, en términos de cualificaciones, productividad, nivel de informalidad, participación de las mujeres y tamaño de las empresas, entre otros. Un segmento de creciente importancia dentro del sector terciario es el empleo en actividades de cuidado, y en el tercer texto de esta sección (extraído de *Panorama Social de América Latina, 2012*) se analizan las características del empleo de cuidado remunerado, que refleja diferentes mecanismos a través de los cuales las sociedades dan respuesta a necesidades específicas que tienden a aumentar, especialmente debido a las tendencias de envejecimiento. La evolución de la desigualdad y su vínculo con el mercado laboral es el tema de la tercera sección de este capítulo. En el texto seleccionado de *Panorama Social de América Latina, 2012* se muestra la importancia de las variables del mercado de trabajo, sobre todo de los ingresos laborales, para la reducción de la brecha de ingresos per cápita entre el primer y el quinto quintil. En las páginas tomadas de *Inestabilidad y desigualdad: la vulnerabilidad del crecimiento en América Latina y el Caribe* se resumen las principales tendencias distributivas en los mercados laborales y la discusión sobre los factores que jugaron un papel relevante en este sentido. Finalmente, en el artículo “Participación del ingreso laboral en el ingreso total en América Latina, 1990-2010” (de *Revista CEPAL* N° 114) se muestra que, pese a que mejoró la distribución a nivel de los hogares, en la mayoría de los países de la región se registró un deterioro de la participación de los ingresos laborales en el producto.

A. Empleo, productividad e ingresos

Parte A

Inestabilidad y desigualdad La vulnerabilidad del crecimiento en América Latina y el Caribe (CEPAL, 2014), Cap. II, Sec. A, pp. 64-68.

1. Evolución de la fuerza de trabajo

La transición demográfica comenzó en América Latina y el Caribe a mediados del siglo pasado, cuando la reducción de la mortalidad infantil y una tasa de fecundidad relativamente constante redundaron en un elevado crecimiento de la población, acompañado por un aumento de la relación de dependencia. Esta última llegó a su apogeo hacia fines de los años sesenta, en que inició su descenso como consecuencia de la disminución de la tasa de natalidad. A partir de los años ochenta la tasa de dependencia se sitúa por debajo de la relación previa a la transición demográfica.

Durante las últimas décadas, la población en edad de trabajar (PET) siguió creciendo a tasas elevadas, pero declinantes. Sin embargo, en lo que reflejaría la existencia de un potencial “bono demográfico”, estas tasas sobrepasan las del crecimiento de la población en su conjunto y se proyecta que en 2015 la PET representaría dos tercios de la población total de la región, de manera que la relación de dependencia disminuiría del 78,8% en 1980 al 49,9% en 2015¹.

Esta evolución se explica principalmente por las menores tasas de fecundidad, de manera que la proporción de niños menores de 15 años de edad caería en la población total desde un 39,6% a un 25,6% en el mismo período anterior. Resalta el hecho de que a partir del segundo lustro de los años dos mil, el número de niños empezó a descender en términos absolutos. En contraste, aumentaría gradualmente la proporción de los adultos mayores en la población total (del 4,5% en 1980 al 7,7% en 2015). Este proceso de envejecimiento de la población advierte, con ingentes diferencias según los países de la región, del futuro vencimiento del “bono demográfico”.

A través de este aumento relativo de la PET, pero también del incremento de la participación laboral (proporción de la PET que se incorpora al mercado laboral), el “bono demográfico” contribuiría al crecimiento económico y especialmente del producto per cápita². El aumento de la participación laboral es atribuible a la creciente inserción laboral de las mujeres, mientras que la de los hombres tiende a bajar levemente debido a tres factores: la permanencia más prolongada de los jóvenes en el sistema educacional; la caída ligera de la tasa de participación en los grupos etarios más altos, y el aumento de la proporción de estos grupos en la estructura etaria³. A raíz de estas tendencias, para el período 1990-2015 se proyecta una expansión de la tasa de participación femenina de un 38,1% a un 54,7% y una reducción de la tasa de participación masculina de un 80,8% a un 79,6% (CEPAL, 2006).

Como resultado de estos procesos, las tasas globales de participación de América Latina (promedio de 21 países) y del Caribe (10 países) superaron en 2010 el promedio de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), excluyendo a los países miembros latinoamericanos, con 65,5% y 65,4%, respectivamente, en comparación con el 60,4%⁴. Sin embargo, a estas tasas más altas de participación en América Latina y el Caribe contribuyen dos elementos no deseables desde la perspectiva del desarrollo socioeconómico:

¹ Weller y Kaldewei (2013), sobre la base de datos de CEPALSTAT.

² Otras contribuciones potenciales del “bono demográfico” serían una mayor tasa de ahorro e inversiones más elevadas en materia de educación y capacitación.

³ La tasa de participación generalmente se calcula sobre la base de una definición más amplia de la PET, que establece un piso de edad sin un techo. De esta forma se toma en cuenta el hecho de que en la región una significativa proporción de adultos mayores se ven obligados a continuar trabajando por la ausencia de sistemas de pensión suficientemente sólidos en términos de cobertura y beneficios.

⁴ Cálculo propio sobre la base de datos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Key Indicators of the Labour Market* (KILM). Debido a diferencias en las fuentes, hay leves discrepancias con las tasas citadas previamente.

- La permanencia más breve de los jóvenes en el sistema educativo de la región⁵.
- La permanencia más prolongada de las personas de mayor edad en el mercado laboral.

Si la comparación se limita a la población de 15 a 64 años, la situación varía: la tasa de participación de América Latina en 2010 llega a un 69,8% y la del Caribe a un 71,2%, mientras que el mismo indicador en los países de la OCDE se incrementa bastante más respecto a la medición sin límite de edad, y alcanza un 71,8%. La diferencia en las tasas de participación de 15 a 64 años es elevada sobre todo en el caso de las mujeres: en el mismo año, en América Latina es de un 56,7%, mientras que en la OCDE es de un 65,7%; en cambio, la tasa de participación del Caribe (62,0%) se aproxima más al nivel de la OCDE⁶.

De este análisis se desprende que no siempre es necesario un aumento de la tasa global de participación para el mejor aprovechamiento del potencial de la población en edad de trabajar, sino que puede ser preferible una reestructuración de esta participación. Para facilitar un mejor aprovechamiento de la fuerza laboral como palanca del crecimiento económico de América Latina y el Caribe, sería conveniente reducir la participación juvenil (disminuyendo la inserción laboral prematura de aquellos jóvenes que desertan del sistema educativo para producir ingresos, especialmente hasta los 18 años) y de las personas de mayor edad (en el caso de la permanencia en la actividad laboral por la falta de un sistema de protección que permita la jubilación a la edad correspondiente), así como facilitar una mayor inserción de las mujeres. El mayor potencial para elevar la inserción laboral se concentra en las mujeres con baja escolaridad y en las familias de bajos ingresos, ya que la tasa de participación de grupos de diferentes niveles de educación formal varía mucho más en estas que en los hombres⁷.

El hecho de que la población económicamente activa (PEA) esté aumentando a tasas superiores que las de la PET refleja un potencial aún mayor en términos cuantitativos de contribución al crecimiento económico desde la oferta laboral. Sin embargo, para aprovechar este potencial aporte del aumento de la fuerza de trabajo (por razones demográficas, socioculturales y económicas) y traducirlo en más expansión económica, se requieren condiciones económicas y políticas adecuadas. En una comparación de las tasas de crecimiento de la PEA y de la economía regional durante las últimas décadas se puede observar que la economía regional no siempre se expandió a tasas que habrían permitido incorporar de forma productiva el aumento de la fuerza laboral. En ciertos períodos, esto condujo a aumentos del desempleo abierto, subempleo visible y/o a caídas de la productividad laboral media. Además, generó elevadas tasas de emigración. Desde mediados de los años ochenta se estima que entre 750.000 y 1.050.000 personas emigran anualmente de la región, lo que representa, según el quinquenio, entre 1,3 y 2,0 por mil de la población regional, con tasas significativamente más elevadas en varios países (CEPAL, 2009b, pág. 44).

Desde el punto de vista de la distribución de ingresos, la participación laboral diferencial que se constató más arriba (en especial en el caso de las mujeres) también ayuda a explicar los bajos ingresos de los hogares de quintiles más pobres. El reciente aumento de la participación laboral en estos hogares ha contribuido a la reducción de la pobreza (CEPAL, 2009a), aunque no ha sido un factor importante en la baja de la desigualdad, debido a que la tasa de participación y, sobre todo, la tasa de ocupación, crecieron tanto en los hogares de bajos ingresos como en los de ingresos más altos (CEPAL, 2011b)⁸.

⁵ Esto es sobre todo válido para las zonas rurales, donde los jóvenes de 15 a 24 años tienen en promedio 8 años de educación, mientras que en las áreas urbanas son 10 años (promedio de 14 países, cálculo propio sobre la base de datos de CEPAL (2011b).

⁶ Los países de la OCDE tienen también cifras heterogéneas al respecto. En los países nórdicos se registra la mayor participación femenina (76,3%) para el grupo etario de 15 a 64 años, mientras que en Turquía se observa el mínimo (30,3%).

⁷ En las zonas urbanas, el grupo etario con 0 a 3 años de estudios tiene la tasa de participación más baja en ambos sexos, mientras que el grupo etario de 13 años y más registra la tasa más alta de participación, aunque la brecha es menor en el caso de los hombres (67% en comparación con 84%) que de las mujeres (36% y 72%, respectivamente), en un promedio de 18 países de la región (cálculo propio sobre la base de datos de CEPAL, 2010).

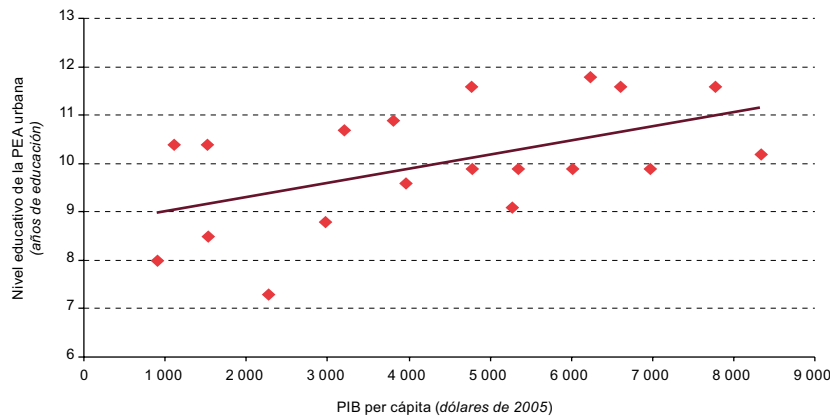
⁸ Si bien lo decisivo para la reducción de la pobreza y, potencialmente, de la desigualdad, es el aumento de la ocupación y los ingresos laborales, y un incremento de la participación sería insuficiente por sí solo, este último factor es una condición previa para avances en este terreno.

La contribución al crecimiento económico que realiza la educación es difícil de cuantificar⁹, pero se puede establecer una correlación positiva de los niveles de educación y del producto interno bruto (PIB) per cápita en los países de la región (véase el gráfico II.1). Ciertamente, esto no representa una relación de causalidad, sino más bien refleja la existencia de círculos virtuosos y viciosos, puesto que un mayor nivel educacional tendería a contribuir a un mayor nivel del PIB y las sociedades más ricas tienen más espacios para invertir en educación, lo que a su vez facilitaría un incremento más rápido de los niveles educativos. Las correlaciones opuestas existirían en los niveles educativos más bajos y sociedades más pobres.

■ Gráfico II.1

América Latina: PIB per cápita y nivel educativo medio de la población económicamente activa urbana, fines de la década de 2000

(En dólares y en años)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina 2011* (LC/G.2514-P), Santiago de Chile, 2012. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.12.11.G.6.

Los niveles educacionales de la fuerza de trabajo han estado en continuo ascenso durante las décadas recientes en América Latina. Por ejemplo, en los años ochenta, en la PEA urbana la proporción de personas con hasta 5 años de educación formal disminuyó de un 29,4% a un 20,8% (promedio simple de 7 países latinoamericanos) y en la PEA rural de un 62,5% a un 52,2% (promedio simple de 4 países) (CEPAL, 2000). De 1990 a 2010 (alrededor de), en 14 países, el número promedio de años de educación de la población económicamente activa subió de 8,6 a 9,8 en las zonas urbanas y de 4,8 a 6,3 en las áreas rurales¹⁰. En ambas zonas, el nivel educativo medio de la PEA femenina es levemente más alto que el de la PEA masculina; esto se puede atribuir a que en muchos países las mujeres permanecen más tiempo en el sistema educacional y a los problemas de inserción en la PEA que tienen aquellas con pocos años de escolaridad, concentradas por ende en gran medida fuera de la fuerza laboral.

Más allá de la correlación positiva del nivel educativo y la riqueza material de un país, las sociedades tienen la posibilidad, dentro de ciertos límites, de establecer prioridades en el uso de los recursos disponibles. Tanto en la región como fuera de esta se observan ejemplos de una priorización temprana de la educación que incidió favorablemente en el desarrollo socioeconómico posterior¹¹. Por otra parte, un nivel más elevado de educación (o mayor incremento de estos niveles) no garantiza mayores tasas de crecimiento económico, dado que además se requieren condiciones macroeconómicas y productivas favorables, capaces de generar la demanda laboral correspondiente¹².

Para ello el contenido y la calidad de la educación deben responder a las necesidades del aparato productivo¹³. No obstante, las debilidades en materia educacional serían un factor fundamental en el

⁹ Para una discusión abreviada, véase por ejemplo Acemoglu (2009, cap.10).

¹⁰ Cálculo propio sobre la base de CEPAL (2011b).

¹¹ Por ejemplo, en Costa Rica se estableció la educación básica general más tempranamente que en sus vecinos centroamericanos, en circunstancias en que no se distinguía por ser un país más rico que estos.

¹² Frecuentemente se ha enfatizado en que una causa importante de la "primavera árabe" fue la frustración de numerosos adultos jóvenes bien educados que no encontraron oportunidades laborales acordes con sus calificaciones.

¹³ Sin embargo, esta orientación no puede ser exclusiva dado que un desarrollo humano integral también requiere de la

rezago del crecimiento económico de la región, puesto que un porcentaje elevado de representantes de empresas latinoamericanas considera que la insuficiente calificación de los trabajadores representa un obstáculo serio o muy serio para el desempeño de la empresa, con un promedio simple del 31,5% en 20 países, según encuestas empresariales (Weller, 2011). Numerosos estudios han destacado las debilidades de los sistemas educativos y de formación profesional, especialmente en cuanto a su calidad y segmentación¹⁴.

Parte B

Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo. Trigésimo cuarto período de sesiones de la CEPAL (CEPAL, 2012), Cap. V, Sec. B, pp. 219-225.

1. Mercado de trabajo: Empleo e ingresos

El mercado de trabajo y su institucionalidad son el espacio de conexión entre la heterogeneidad de la estructura productiva y las marcadas desigualdades de los ingresos de los hogares. El acceso al empleo y los ingresos laborales son los determinantes fundamentales de la desigualdad del ingreso. En el caso del empleo, siguiendo la lógica expuesta en los capítulos anteriores, resulta fundamental su vinculación con el ciclo económico, por una parte, y con la estructura productiva, por la otra. Ambos aspectos se abordan a continuación. Al considerar los ingresos laborales se muestra su relación con el ciclo económico y se analiza la desigualdad desde la perspectiva funcional y personal.

a) Empleo y ciclo económico

Como se señaló en el capítulo I, el crecimiento económico de América Latina y el Caribe en las últimas dos décadas (1990-2010) superó en promedio el 3% anual, lo que ha supuesto una recuperación con respecto a la década de 1980. Dentro del período, pueden distinguirse dos fases ascendentes (1991-1997 y 2003-2008) separadas por cinco años de relativo estancamiento (incluso descenso en algunos países) del nivel de actividad (1998-2002).

Las dos fases expansivas presentan diferencias importantes desde el punto de vista de la dinámica del empleo y, por ende, de la evolución de las condiciones de vida de la población. En términos generales, cabría esperar que una mayor tasa de crecimiento económico se viera acompañada por un aumento de la demanda laboral y de las tasas de ocupación, lo que contribuiría a reducir la tasa de desempleo. Sin embargo, no siempre se produce este tipo de dinámica virtuosa. La estructura productiva, considerada según el tamaño de los agentes económicos, resulta decisiva a la hora de explicar la dinámica del empleo a lo largo del ciclo. En general, en ausencia de negociaciones y políticas laborales en defensa del empleo, las empresas más grandes suelen reducir el empleo en la fase contractiva del ciclo y aumentar las contrataciones en la fase expansiva. Las empresas más pequeñas, aunque muestran una mayor resistencia a despedir trabajadores en las recesiones y una incorporación más lenta en las etapas expansivas, son especialmente vulnerables a la caída de la demanda. Más aún, en las crisis económicas, las microempresas funcionan como refugio, por lo que la cantidad de empleo en ellas puede aumentar, ya que concentran el trabajo independiente y, en muchos casos, el sector informal. Esto refleja el esfuerzo de supervivencia de los trabajadores en economías que carecen de seguros de desempleo. La dinámica de la oferta de trabajo también es fundamental para explicar el impacto de los procesos de crecimiento en el empleo y, sobre todo, en el desempleo (OIT, 2000)¹⁵.

formación de habilidades y la transmisión de conocimientos no directamente relacionados con estas necesidades. Aquí se hace énfasis en la orientación a las necesidades del aparato productivo, por su importancia para la contribución al crecimiento económico, que es el tema principal de esta sección.

¹⁴ Por ejemplo, véanse UNESCO (2008), Vera (2009) y Naciones Unidas (2010, cap. IV).

¹⁵ Un aumento de la tasa de participación, es decir, una mayor inserción de la población en edad de trabajar en el mercado laboral, puede neutralizar parcialmente el efecto de las variaciones del nivel de actividad económica en el desempleo. Si

La dinámica del ciclo económico no afecta solamente al número de puestos de trabajo que se generan, sino también a su calidad. En las fases recesivas, la contracción de la actividad económica suele aumentar el desempleo y la informalidad laboral. La falta de dinamismo económico en la fase descendente del ciclo conduce a amplios sectores de la población a buscar medios alternativos al mercado de trabajo formal para obtener ingresos (CEPAL/OIT, 2009). Ese aumento de la informalidad supone un deterioro de las condiciones de vida de la población, ya que suele basarse en actividades que implican una menor productividad y, por lo tanto, menores ingresos y la ausencia o debilidad de los mecanismos de protección social vinculados al trabajo. Se trata, sin embargo, de un deterioro menor de las condiciones de vida que el que resultaría de una situación de desempleo total. Esto afecta particularmente a los trabajadores que tienen menores niveles de cualificación e ingresos más bajos, a las mujeres y a los jóvenes, así como a sus hogares, que suelen ser los más afectados por las recesiones. Sin embargo, la experiencia de la crisis de 2008-2009 indica que es posible adoptar políticas contracíclicas que hagan hincapié en el empleo y en los hogares de bajos ingresos, que permitirían atenuar las consecuencias negativas. Entre esas medidas figuran el fomento y desarrollo de programas de empleo directo, en ocasiones mediante el reforzamiento de la inversión en infraestructura; los subsidios a la contratación de mano de obra; el aumento de los salarios públicos o los salarios mínimos; el impulso, la defensa o la ampliación de los programas sociales de lucha contra la pobreza y de asistencia social; y el desarrollo o la ampliación de los subsidios de transporte, vivienda o alimentación, entre otros (CEPAL/OIT, 2011).

La relación entre el crecimiento económico y los cambios en el empleo es diferente en cada país. La correlación entre el crecimiento económico y el empleo es mayor en los países cuyo ingreso promedio es más elevado, donde el peso de los sectores de productividad media y alta es mayor. Esto se debe a que la correlación con el crecimiento económico es más alta en el empleo asalariado que en las demás ocupaciones, y los países con un mayor ingreso promedio tienen porcentajes más elevados de su fuerza de trabajo en relaciones laborales asalariadas (Weller, 2012).

La experiencia de los países de la región en las últimas dos décadas muestra que el aumento del desempleo y el estancamiento del empleo no se dan solo en situaciones de estancamiento o retroceso económico (véanse el gráfico II.2 y el cuadro II.1). Por ejemplo, el comportamiento del mercado de trabajo en la región en 1990-1997 muestra que el crecimiento económico no supuso una mejora en los indicadores de empleo (CEPAL, 2010b). En ese período, la tasa de desempleo aumentó un 17,7% (del 7,9% al 9,3%), mientras que la tasa bruta de ocupación solo aumentó un 1,3% (del 57,3% al 58,2%) en un contexto de creciente participación laboral (la tasa bruta de participación aumentó un 2,9%, del 62,3% al 64,1%, impulsada por la creciente participación laboral femenina y la continuidad de la migración del campo a la ciudad)¹⁶.

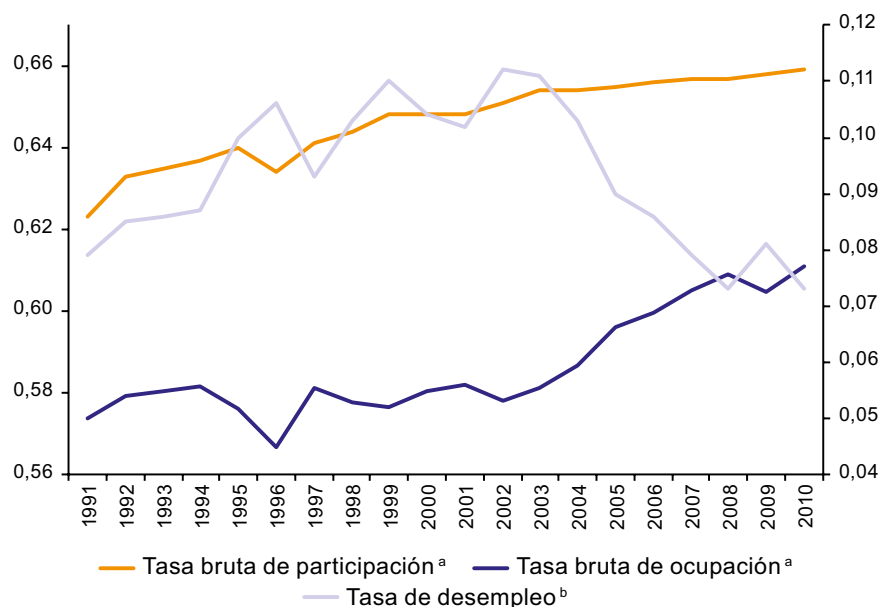
una parte de las personas que se incorpora a la fuerza laboral encuentra empleo, pero otra parte queda desempleada, puede suceder que la tasa de desempleo se mantenga estancada, o incluso se incremente, pese al aumento de la tasa de ocupación

¹⁶ La tasa bruta de participación es la proporción entre la población económicamente activa (o fuerza de trabajo) y la población total. La tasa de desempleo es la proporción entre la población desocupada y la población económicamente activa. A partir de estos indicadores se construye la tasa bruta de ocupación, definida como el cociente entre la población ocupada y la población total.

■ Gráfico II.2

América Latina y el Caribe: evolución de los principales indicadores del mercado de trabajo, 1991-2010

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de CEPALSTAT.

^a La tasa bruta de participación y la tasa bruta de ocupación se miden sobre el eje izquierdo.

^b La tasa de desempleo se mide sobre el eje derecho.

■ Cuadro II.1

América Latina y el Caribe: variación del PIB y de los indicadores del mercado de trabajo, 1991-2010

(En porcentajes)

	1991-1997	1998-2002	2003-2010	1991-2010
Tasas acumuladas				
Variación del PIB	26,2	8,9	35,6	86,5
Variación de la tasa de desempleo	17,7	20,4	-34,8	-7,6
Variación de la tasa bruta de participación	2,9	1,6	1,2	5,8
Variación de la tasa bruta de ocupación	1,3	-0,6	5,7	6,5
Promedio anual				
Variación del PIB	3,4	1,7	3,9	3,2
Variación de la tasa de desempleo	2,4	3,8	-5,2	-0,4
Variación de la tasa bruta de participación	0,4	0,3	0,2	0,3
Variación de la tasa bruta de ocupación	0,2	-0,1	0,7	0,3

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de CEPALSTAT.

En los años noventa fueron varios los factores que afectaron negativamente al empleo, en buena medida asociados a las reformas económicas emprendidas en la región, pero también

relacionados con la forma restringida en la que la región incorporó las transformaciones técnicas y productivas experimentadas por la economía mundial. En relación con las reformas económicas, cabe destacar la apertura comercial y la tendencia a la apreciación cambiaria derivada de los planes de estabilización basados en el tipo de cambio como ancla nominal, analizadas en los capítulos II y IV. En ese contexto, la oferta creciente (a un precio decreciente) de productos importados rompió los encadenamientos y debilitó el tejido productivo, lo que provocó una reducción de la cantidad de puestos de trabajo, sobre todo en aquellas actividades con un alto coeficiente de mano de obra, así como una reducción de la producción de bienes de consumo duradero y de capital en aquellos países que cuentan con sectores manufactureros relativamente más desarrollados.

También incidieron condicionantes externos. En la primera mitad de los años noventa, hubo importantes incrementos de la productividad asociados a la modernización de las estructuras productivas, que incorporaron procesos de automatización que ahorran mano de obra, lo que redujo considerablemente los costos laborales. La nueva lógica de funcionamiento de las empresas transnacionales —con sus esquemas globales de aprovisionamiento de insumos— también debilitó la relación entre las filiales radicadas en la región y las empresas locales, lo que afectó negativamente al empleo.

En este marco general se produjeron, además, algunas modificaciones decisivas en la institucionalidad laboral de la región. Más allá de las diferencias institucionales que existen entre los países, en la región se promovieron, con mayor o menor énfasis e intensidad, reformas destinadas a desregular y flexibilizar el mercado laboral (Lora 1997; Lora y Panizza, 2003). El conjunto de reformas comerciales, financieras y laborales no logró generar los puestos de trabajo esperados por quienes propugnaban el cambio de régimen (Correa, 2002; Weller, 2000). Así, en un contexto institucional caracterizado por la debilidad de las políticas de empleo, en un ámbito de creciente apertura comercial (en muchos casos acentuado por procesos de apreciación cambiaria), y en el marco de un proceso mundial de transformaciones técnicas y productivas ahorradoras de mano de obra, el crecimiento de la década de los años noventa (1991-1997) no se tradujo en la suficiente generación de empleo ni consiguió evitar un aumento importante del desempleo. Por lo tanto, no se corrigieron los graves problemas distributivos que se habían acentuado en la década anterior.

En el período 1998-2002, el PIB de la región apenas creció un 8,9% (la tasa promedio anual fue del 1,7%). La tasa de desempleo continuó su tendencia ascendente, y lo mismo sucedió con la tasa bruta de participación. El empleo permaneció prácticamente estancado. Al comparar la fase expansiva de 2003-2010 con la de 1991-1997 se constata que, en los años noventa, la tasa de crecimiento anual del PIB fue ligeramente inferior a la de la década de 2000. A pesar de ello, en los años noventa la tasa de desempleo y la informalidad aumentaron significativamente. En el último período de alza, en cambio, el crecimiento estuvo acompañado de una caída de la tasa de desempleo y un aumento de la incorporación de trabajadores al empleo.

Así, por primera vez en dos décadas, el desempleo empezó a disminuir. A diferencia de la fase de crecimiento anterior (donde la volatilidad había afectado notablemente al desempeño del empleo como consecuencia de la debilidad de las políticas contracíclicas y de empleo), en este período se emprendieron acciones que contribuyeron a potenciar el crecimiento y tuvieron un efecto positivo en la generación de puestos de trabajo (CEPAL/OIT, 2011).

Las políticas redistributivas tuvieron un efecto directo en la demanda de bienes salariales (*wage goods*) y en la expansión de su producción para el mercado interno, lo que contribuyó a la eficiencia keynesiana¹⁷. Este comportamiento, junto al contexto internacional favorable, caracterizado por una expansión económica general a nivel mundial (y de las economías emergentes en particular), permitió sostener tasas positivas de crecimiento del empleo en la región, con la excepción del intervalo producido por la crisis internacional de 2008-2009.

¹⁷ Los bienes salariales son los que componen la canasta básica de los trabajadores, e incluyen los alimentos, el vestido y los servicios básicos, entre otros.

A lo largo de los ciclos económicos de las últimas dos décadas, se han producido importantes transformaciones cualitativas, que se analizan más detalladamente a continuación.

b) Empleo y estructura productiva

Durante las últimas dos décadas, se han producido cambios en la estructura productiva que han repercutido de diversas maneras sobre el empleo. El sector de los servicios, que reúne a la mayor proporción de empleados de la región, ha aumentado su participación relativa en detrimento de la agricultura (véase el cuadro II.2). Este cambio ya venía manifestándose hace más de dos décadas, y se mantuvo en las etapas de crecimiento y de estancamiento de la actividad económica del período considerado¹⁸. En el sector agropecuario se redujo el coeficiente de utilización de mano de obra y se produjo asimismo una recomposición del empleo hacia formas más precarias en el sector moderno agroexportador (Weller, 1998). También se observó una reducción relativa del empleo en las unidades campesinas, que suele ser de peor calidad. La utilización de técnicas intensivas en capital afectó a una parte, aunque minoritaria, del empleo agropecuario, mientras que los servicios de menor productividad siguen requiriendo un elevado coeficiente de mano de obra. La menor pérdida de participación relativa de las actividades primarias en el empleo se produjo en los países de América del Sur.

■ Cuadro II.2

Distribución del empleo por sector de actividad, 1990-2010

(En porcentajes)

	América Latina			América del Sur ^a			Centroamérica			México			Brasil		
	Agricultura	Industria	Servicios	Agricultura	Industria	Servicios	Agricultura	Industria	Servicios	Agricultura	Industria	Servicios	Agricultura	Industria	Servicios
1990	20	25	56	18	25	58	36	21	43	22	26	52	16	25	59
1997	18	23	59	17	22	61	30	22	48	17	27	56	16	22	62
2003	16	23	62	15	22	63	26	23	51	15	27	58	13	23	64
2010	13	24	64	12	23	64	21	21	58	11	26	62	10	24	66

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a América del Sur incluye al Brasil.

En el cuadro II.3 se presenta la participación del empleo asalariado en la ocupación total. En el último período de crecimiento económico (2003-2010) se experimentó un cambio importante en la estructura de la ocupación, ya que aumentó la proporción de asalariados (del sector público y privado) en el total de ocupados. Esta proporción se había mantenido relativamente estable en el primer período de crecimiento económico (1990-1997) y la “media década perdida” (1998-2002). El reciente aumento es aún incipiente, pero constituye una buena señal porque indica que el crecimiento de la ocupación se ha producido con incorporación de asalariados. Aun cuando el trabajo por cuenta propia sigue funcionando en la región como un espacio laboral “de reserva” y

¹⁸ Desde la década de 1950 las economías de la región venían sufriendo importantes transformaciones, con una disminución de la participación de los sectores agrícolas, que se desaceleró durante los años ochenta, cuando la agricultura campesina sirvió como refugio de la mano de obra desplazada durante la crisis económica. En la segunda mitad de la década de 1980 y en la de 1990, continuó la tendencia descendente de la importancia del empleo agrícola (Weller, 1998).

consiste fundamentalmente en actividades de baja productividad, por primera vez en dos décadas ha perdido importancia relativa¹⁹.

■ **Cuadro II.3**

Empleo asalariado: porcentaje de asalariados en la ocupación total ^a, 1990-2010

	América Latina	América del Sur ^b	Centroamérica	México	Brasil
1990	65,2	63,1	61,0	72,5	64,6
1997	66,9	65,8	61,9	78,5	69,6
2003	65,6	64,4	59,7	71,8	70,0
2010	69,0	66,4	63,6	79,1	73,4

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Se incluye tanto a los asalariados del sector público como a los del sector privado.

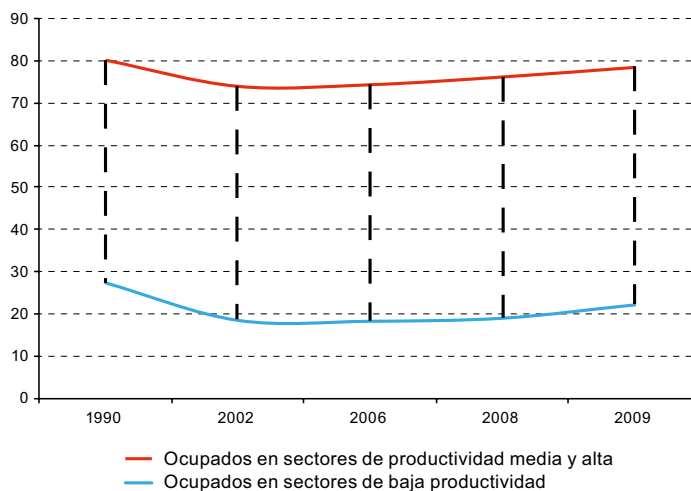
^b América del Sur incluye al Brasil.

La evolución de la importancia relativa de los sectores formal e informal tiene suma relevancia en términos de protección social, ya que existe una fuerte relación entre la informalidad y la falta de cobertura de la seguridad social (véase el gráfico II.3). En 2009, el porcentaje de trabajadores afiliados a la seguridad social con respecto al total de los ocupados en sectores de productividad media y alta era casi cuatro veces superior al correspondiente a los ocupados en sectores de baja productividad, brecha que habría aumentado en comparación con 1990. Esto implica una diferencia muy significativa en el bienestar presente y futuro de esos trabajadores y de sus familias en relación con el acceso a diversas prestaciones durante su vida activa y, especialmente, después de la jubilación. Además, hay que tener en cuenta la importante brecha salarial entre ambos sectores, que se analiza más adelante.

■ **Gráfico II.3**

América Latina: ocupados afiliados a la seguridad social por sector (promedio ponderado^a), alrededor de 1990, 2002, 2006 y 2009

(Porcentaje en relación con el total de ocupados de cada sector)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Promedio ponderado de los países de los que se dispone información correspondiente a todo el período considerado.

¹⁹ La otra categoría que compone el empleo total, además de los asalariados y los trabajadores por cuenta propia, son los empleadores, cuya importancia en el empleo total oscila alrededor del 5% en todo el período.

1. Empleo y salarios

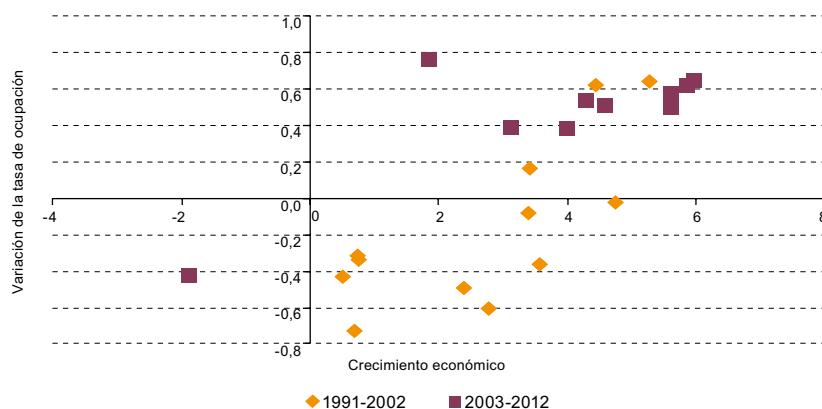
La evolución reciente del mercado laboral ha incidido positivamente en los indicadores de bienestar humano, uno de los principios de la sostenibilidad social destacado por Magis y Shinn (2009). En vista de la correlación positiva entre el crecimiento económico y la variación de la tasa de ocupación²⁰, parece claro que el marcado aumento de la tasa de ocupación urbana, del 52,0% al 56,5% entre 2002 y 2012 (CEPAL/OIT, 2013), se debe en gran parte a la aceleración del crecimiento económico durante ese período.

Sin embargo, el fuerte ritmo de generación de empleo en ese lapso de tiempo se explica, además, por un aumento de la intensidad laboral del crecimiento económico. Como se indica en el gráfico IV.1, han cambiado las elasticidades entre el crecimiento económico por un lado y la tasa de ocupación por el otro. Por ejemplo, mientras que entre 1991 y 2002 un crecimiento económico del 3% no alcanzó a elevar la tasa de ocupación urbana (que registró un leve retroceso de 0,1 puntos porcentuales), en el período siguiente (2003-2012) el mismo ritmo de crecimiento económico conllevó un incremento de la tasa de ocupación de 0,4 puntos porcentuales.

■ Gráfico II.4

América Latina y el Caribe: crecimiento económico y variación de la tasa de ocupación urbana, 1991-2012

(En porcentajes y puntos porcentuales)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales de los países.

Como se verá más adelante, entre ambos períodos no se aceleró el incremento de la tasa de participación originado por la incorporación creciente de las mujeres al mercado laboral, de manera que el mayor impacto del crecimiento económico en el empleo durante el segundo período se tradujo directamente en una reducción de la tasa de desempleo. Mientras que en el período 1991-2002, con un crecimiento económico del 3% la tasa de desempleo regional aumentó casi 0,2 puntos porcentuales, en el período siguiente ante una expansión económica de la misma magnitud se registró una caída de esa tasa de casi 0,3 puntos porcentuales. Se quebró así la inercia respecto a la evolución de la tasa de desempleo en la región identificada por Ball, de Roux y Hofstetter (2011) para el período 1990-2007.

Si bien no se propone una causa única para explicar la mayor intensidad laboral del crecimiento en el segundo período, la evidencia sugiere que, entre mediados de los años ochenta y fines de los años noventa, las reformas económicas implementadas tendieron a reducir la capacidad generadora

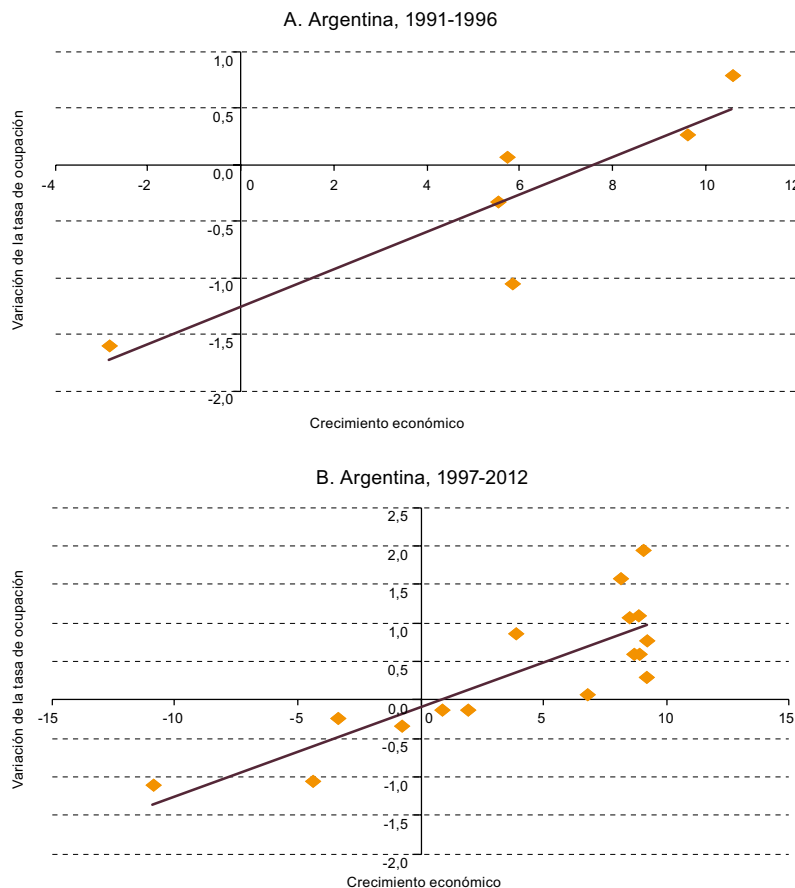
²⁰ Véase CEPAL (2012a, págs. 41-43).

de empleo asociada al crecimiento económico, y que la apreciación cambiaria —fenómeno habitual en ese período— tuvo un efecto similar (Weller, 2000)²¹.

Durante la década de 2000, en algunos países se revirtieron reformas, mientras que en otros se atenuó su efecto en la intensidad laboral del crecimiento. Los factores mencionados afectaron, sobre todo, a algunas economías sudamericanas, donde en un período de profundas transformaciones para la desregulación de los mercados, la intensidad en empleo del crecimiento fue muy baja. Concretamente, en la Argentina entre 1991 y 1996 un crecimiento económico del 3% estuvo asociado con una caída de la tasa de ocupación de casi 0,8 puntos porcentuales, mientras que en el período posterior un crecimiento económico similar conllevó un aumento de la tasa de ocupación de un cuarto de punto porcentual (véanse los gráficos II.5.A y II.5.B²². En el Brasil, entre 1990 y 2002 un crecimiento económico del 3% estuvo asociado a un descenso de la tasa de ocupación de alrededor de 0,3 puntos porcentuales, mientras que posteriormente, si bien con una mayor dispersión, ante un crecimiento económico de la misma magnitud la tasa aumentó medio punto porcentual (véanse los gráficos II.5.C y II.5.D)²³.

■ Gráfico II.5

Argentina y Brasil: crecimiento económico y variación de la tasa de ocupación, 1991-2012
(En porcentajes y puntos porcentuales)

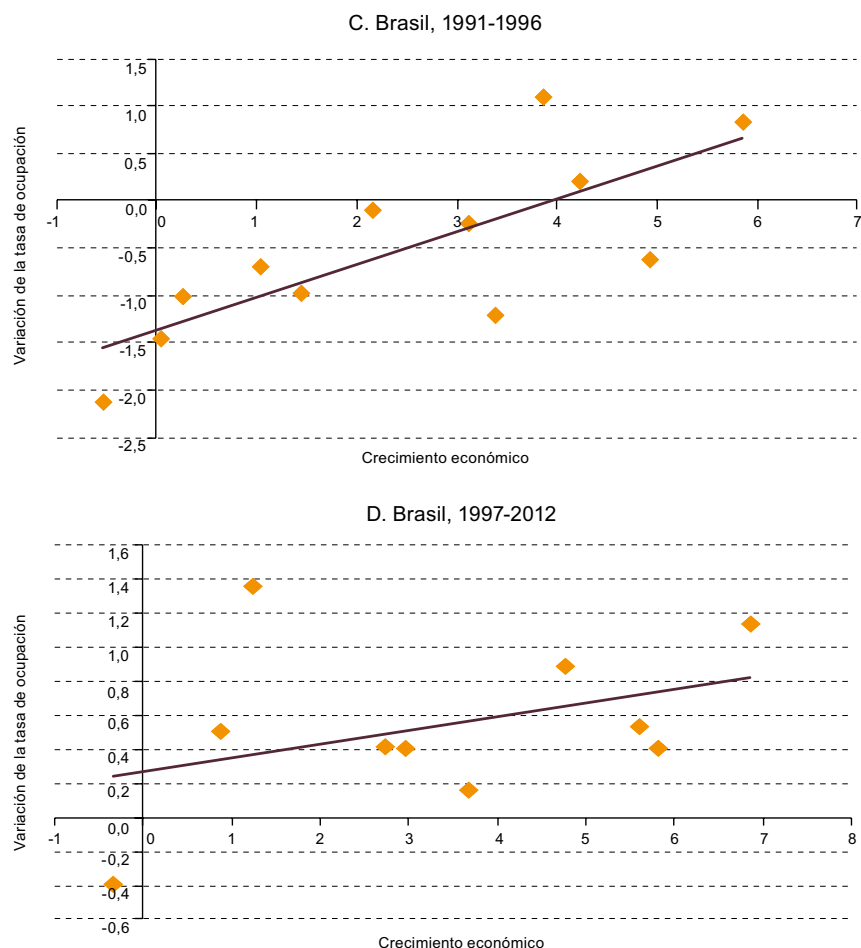


²¹ En BID (2003) se detectaron algunos impactos negativos de varias de las reformas estructurales de la época en el empleo y las remuneraciones, pero se enfatizó que estos efectos fueron moderados y frecuentemente limitados para ciertos grupos de trabajadores.

²² En la Argentina, las reformas económicas ya se habían iniciado en los años ochenta, pero prosiguieron con fuerza a inicios de los años noventa. Así, entre 1990 y 1996 el índice de reformas estructurales calculado por Lora (2012) subió de 0,50 a 0,61, mientras que posteriormente el ritmo de introducción de nuevas reformas se atenuó marcadamente, alcanzando en 2009 —el último año del que hay datos disponibles— un valor de 0,65.

²³ En el Brasil, entre 1990 y 2002 el índice de reformas estructurales de Lora (2012) aumentó de 0,43 a 0,61; posteriormente subió de manera más pausada, alcanzando 0,66 en 2009.

Gráfico II.5 (conclusión)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales de los países.

De esta manera, se puede plantear que en el decenio 2003-2012 el impacto negativo en el empleo de las reformas implementadas en los años noventa perdió fuerza y que, posiblemente, las empresas más productivas se convirtieron en mayores generadores de empleo en un contexto expansivo. Este cambio en la intensidad laboral del crecimiento económico estaría relacionado, entre otros aspectos, con las características de la inversión extranjera directa que, en la primera fase, estaba centrada en adquisiciones —frecuentemente de empresas públicas— que incidieron en una reducción de personal, mientras que en la segunda fase predominó la creación de nuevas capacidades productivas (inversión nueva) (CEPAL, 2014a). Como resultado de estas transformaciones se pudo constatar que en el reciente período de crecimiento las empresas de mayor tamaño —que en general presentan niveles de productividad y competitividad superiores— aumentaron su participación en la estructura del empleo (Weller y Kaldewei, 2013, págs. 70 y 71).

Durante el período 2003-2012 también se incrementaron los ingresos laborales, si bien a tasas moderadas. Específicamente, los salarios formales crecieron anualmente un 1,3% en promedio en los países de los que había información disponible²⁴. Al desagregar la evolución de estos ingresos se observa el impacto de las características estructurales de la generación de empleo.

²⁴ Cálculo propio sobre la base de información oficial de los países.

Al respecto, la teoría indica que en fases de bajo crecimiento se amplía la brecha de ingresos entre los segmentos del mercado de trabajo que responden a las dinámicas de la demanda laboral (empleos asalariados, con numerosas excepciones en el caso de las microempresas) y aquellos que reflejan la presión desde la oferta (Fields, 2004). Esto se debe a que, ante las necesidades de subsistencia, muchas personas que en fases de bajo crecimiento no consiguen un empleo asalariado acorde a sus calificaciones tienen que autogenerarse empleo en actividades con bajas barreras de entrada. La expansión del empleo en estos sectores se traduce en una caída (al menos, relativa) de su remuneración media, con lo que se amplía la brecha de ingresos. En fases de fuerte expansión de la demanda laboral y generación de empleo asalariado en sectores de productividad media y alta ocurre lo contrario, ya que se reduce la presión de la oferta laboral sobre los sectores de baja productividad, lo que incide en aumentos relativos de los ingresos medios en estos sectores²⁵.

Esto es exactamente lo que sucedió en las décadas recientes, como se indica en el cuadro II.4. En efecto, entre 1990 y 2002 se amplió la brecha de ingresos entre los asalariados (no profesionales ni técnicos) de pequeñas, medianas y grandes empresas y los trabajadores por cuenta propia (no profesionales ni técnicos), ya que los ingresos de los primeros se mantuvieron estables (con un moderado incremento durante los años noventa y una caída posterior), mientras que los ingresos medios de los segundos registraron una marcada pérdida en términos reales.

■ Cuadro II.4

América Latina: ingresos laborales medios de la población urbana ocupada, por categoría de trabajador, 1990, 2002 y 2012 ^a

(En líneas de pobreza per cápita y porcentajes)

	Total	Asalariados	Asalariados públicos	Asalariados privados	Asalariados no profesionales ni técnicos en establecimientos de más de 5 personas	Trabajadores por cuenta propia no profesionales ni técnicos
1990	4,4	3,8	4,8	3,5	3,2	3,9
2002	4,3	4,1	5,7	3,7	3,2	3,0
2012	5,0	4,7	6,9	4,3	3,9	4,0
Variación porcentual						
1990-2002	-2	+8	+19	+6	0	-23
2002-2012	+16	+15	+21	+16	+22	+33

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina, 2013* (LC/G.2580), Santiago de Chile, 2013. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.14.II.G.6.

^a Promedio simple de los países.

En contraste, en el período siguiente el aumento fue generalizado y en términos relativos resultó mayor para los trabajadores por cuenta propia (no profesionales ni técnicos) que para las otras categorías. De esta manera, en el segundo período la generación de empleo de mayor productividad tuvo un efecto favorable más allá de la creación de nuevos puestos de trabajo.

El incremento conjunto del empleo y los salarios incidió en una mayor expansión de la masa salarial (mejor dicho, de la masa de ingresos laborales), lo que fue determinante para el mayor dinamismo de la demanda de los hogares y sus repercusiones en la demanda interna y el crecimiento económico.

²⁵ Los sectores de baja productividad se conceptualizan a partir de las características de las unidades productivas. Sin embargo, en vista de la ausencia de datos relevantes con la frecuencia requerida para un seguimiento continuo, la CEPAL mide la evolución de estos sectores a partir de características de la ocupación laboral como indicadores sustitutos. Para estos fines, los sectores de baja productividad se miden por el conjunto de ocupados en microempresas (empleadores y asalariados), empleados domésticos, trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados (excluidos profesionales y técnicos). Por lo tanto, los sectores de baja productividad no representan ramas de actividad específicas; más bien, en todas las ramas hay en mayor o menor grado sectores de baja y alta o media productividad (véase el tercer apartado de la sección B de este capítulo).

En efecto, como se indica en el gráfico II.6, la variación de la masa salarial ha estado estrechamente vinculada con el crecimiento del gasto en consumo privado final, lo que muestra la gran importancia que el empleo y los ingresos laborales tienen para este componente del gasto y, por lo tanto, para la demanda interna²⁶.

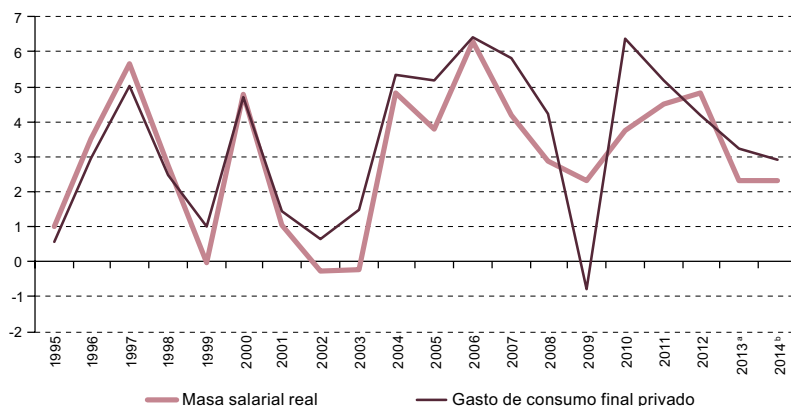
Cabe resaltar que a partir de inicios de la década de 2000 el consumo privado creció algo más que la masa salarial, lo que posiblemente refleja la fuerte expansión del crédito de consumo en algunos países que incrementó la capacidad de gasto de muchos hogares. Por otra parte, durante los últimos años la expansión de la masa salarial —y, con ella, el consumo de los hogares— perdió dinamismo, lo que combinado con los modestos aportes de las inversiones y de las exportaciones netas incidió en un menor crecimiento económico.

La generación de empleo y los aumentos de los ingresos laborales contribuyeron considerablemente a la reducción de la pobreza. Ya antes, entre 1990 y 2002, a nivel regional se observó una disminución de las tasas de pobreza y de indigencia, aunque de menor magnitud y con pautas diferentes. Como se indica en el cuadro II.5, entre 1990 y 2002 el descenso de la pobreza fue más acusado entre las personas desocupadas y las económicamente inactivas que entre las ocupadas (si bien, como es lógico suponer, estas presentaron tasas más bajas). En especial los trabajadores por cuenta propia y los familiares no remunerados registraron mejoras muy modestas.

■ Gráfico II.6

América Latina y el Caribe: tasa de variación anual de la masa salarial real y del consumo de los hogares, 1995-2013

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales de los países.

^a Datos preliminares.

^b Proyección.

²⁶ Los datos presentados en el gráfico II.6 representan una aproximación a la evolución de la masa de los ingresos laborales. Dado que no fue posible diferenciar los ingresos laborales salariales de los no salariales, se utilizó la información sobre la variación de los salarios medios reales del sector formal, la cual, como se indica en esta sección, puede diferir de la de otros ingresos laborales. Llama la atención el quiebre de la estrecha relación entre ambas variables en 2009. La concentración de la generación de empleo en categorías no asalariadas, con ingresos medios más bajos, habría inducido a que se sobreestimara con el procedimiento aplicado la evolución de la masa salarial. Sin embargo, también hay que tener en cuenta que el marcado descenso de la inflación en ese año incidió en un mayor aumento del salario real (en 2008 fue de un 0,4% y en 2009, de un 1,0%), lo que, de hecho, fortaleció los ingresos de los hogares. Puede haber sido una mayor cautela en el contexto de una gran incertidumbre la que llevó a contener el gasto de consumo de los hogares y, quizás, a reducir las deudas.

■ Cuadro II.5

América Latina: incidencia de la pobreza urbana según la situación de inserción laboral, 1990-2012^a

(En porcentajes)

	Total	Ocupados	Asalariados	Trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados	Desocupados	Inactivos
1990	36	31	32	37	58	41
2002	32	27	29	36	52	36
2012	18	14	18	25	34	22
Variación porcentual						
1990-2002	-8	-7	-10	-2	-11	-9
2002-2012	-33	-36	-39	-31	-28	-27

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina, 2013* (LC/G.2580), Santiago de Chile, 2013. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.14.II.G.6.

^a Promedio simple.

En contraste, en el período reciente la dinámica fue la inversa, de modo que los mayores avances se registraron entre las personas ocupadas, sobre todo las asalariadas. Se desprende de esta variedad de pautas que durante los años noventa los ingresos no laborales (como los procedentes de remesas y programas sociales) tuvieron un impacto relativamente mayor en la reducción de la pobreza que posteriormente, cuando el incremento de los ingresos laborales (en virtud de la generación de nuevos empleos y el aumento de los ingresos medios) aceleraron la reducción de la pobreza²⁷.

La moderación de las tasas de crecimiento económico prevista para los próximos años afecta necesariamente la capacidad de generación de empleo, sobre todo, asalariado, aun manteniéndose la elasticidad empleo-crecimiento observada durante los últimos años. Además, es posible que la intensidad laboral del crecimiento económico descienda, como ya se observó en 2013 (CEPAL, 2013a) y también a inicios de 2014. Esta tendencia podría estar relacionada con los cambios en la dinámica del crecimiento y su impacto en la estructura de empleo, específicamente el debilitamiento de la capacidad de generación de empleo de calidad en actividades productoras de bienes y servicios para el mercado interno, que desempeñó un papel clave en los recientes progresos en inserción laboral. Asimismo, para sostener incrementos continuos de los salarios reales y, de esta manera, mejoras en la calidad del empleo, se requiere aumentar la productividad laboral, lo que se erige como un reto crucial para el futuro próximo, tal como se discute más adelante.

²⁷ Dado que el estatus de pobreza de las personas no se define a partir de los ingresos propios, sino de los del hogar per cápita, una reducción de la pobreza de las personas desocupadas e inactivas puede deberse a mayores ingresos de los miembros del hogar ocupados. Sin embargo, durante el primer período no se constataron grandes aumentos de los niveles de ocupación ni de los ingresos medios, por lo que este factor habría sido limitado. Así, a partir de los datos disponibles no se pueden identificar claramente las causas de que hayan sido moderadas las diferencias en la reducción de la pobreza entre ocupados y no ocupados, aunque es llamativo el contraste con el segundo período, que, a diferencia del primero, se caracterizó por un gran dinamismo en la generación del empleo.

1. Aspectos de la evolución reciente de los mercados laborales de América Latina y el Caribe

a) Introducción

En la década de 2000, el desempeño laboral de América Latina y el Caribe se diferenció notoriamente de los resultados registrados en las dos décadas previas. Sobre todo a partir de 2003, a nivel regional se observó un quiebre de varias tendencias registradas con anterioridad: se redujo la tasa de desempleo, mejoraron muchos indicadores de calidad del empleo en el contexto de una mayor formalidad laboral y disminuyeron las brechas salariales entre los trabajadores más y menos calificados. Estos factores contribuyeron a reducir las tasas de pobreza y los niveles de desigualdad entre los hogares observados en este período.

A esta evolución favorable contribuyeron varios factores que tuvieron diversa presencia en los países de la región, específicamente factores económico-productivos y político-institucionales.

El análisis realizado en este artículo se centra en el decenio que se inició en 2003 para analizar cómo un entorno económico-productivo más favorable ha incidido en los mercados laborales. En efecto, en contraste con lo registrado durante las dos décadas previas, durante ese decenio la economía de la región creció a tasas relativamente elevadas y sostenidas, solo interrumpidas por la crisis económica y financiera de 2008-2009¹. Además, en muchos países se abandonó el paradigma de crecimiento y desarrollo predominante en la región durante los años ochenta y noventa (centrado en la confianza en la eficacia y eficiencia superior de la regulación por medio del mercado), lo que en muchos casos se tradujo en modificaciones de las políticas laborales. Como se verá en el presente artículo, ambos factores tuvieron importantes consecuencias para la evolución de los mercados de trabajo durante este período.

En las siguientes secciones, luego de esta Introducción, se revisan las recientes transformaciones de los mercados laborales de la región y se las interpreta con el trasfondo de los cambios del entorno económico-productivo y de la institucionalidad laboral. En la sección b) se ilustran algunos hechos laborales estilizados que caracterizaron a los mercados laborales en el período reciente, y se los contrasta con el desempeño previo. En la tercera sección se presenta un esquema destinado a analizar los factores determinantes de esta evolución, justificándose el énfasis en el contexto económico y productivo y en la institucionalidad laboral. En la sección d) se analizan las características asumidas por estos factores en el decenio 2003-2012, con lo que se pretende contribuir a la comprensión de la reciente evolución de los mercados laborales. Se muestra que el crecimiento económico relativamente elevado fue el principal factor que impulsó la dinámica generación de empleo y la reducción de la tasa de desempleo regional. El moderado aumento de la productividad laboral, basado en diferentes procesos, facilitó mejoras en la calidad del empleo. A ello también contribuyó la fuerza de la demanda laboral, que permitió que gran parte de los nuevos puestos de trabajo se crearan en segmentos de productividad media y alta, lo que incidió en una favorable recomposición de la estructura del empleo. Las pautas de la demanda

¹ Véase CEPAL (varios años) y, específicamente acerca del subperíodo 2003-2008, véase Kacef y López-Monti (2010)

laboral también contribuyeron a reducir las brechas de ingresos entre personas de diferentes niveles de empleo. Finalmente, una reorientación de la institucionalidad laboral favoreció en muchos países dicha reducción de brechas, e incentivó mejoras en la calidad del empleo. En la sección e) se concluye destacando los recientes avances y las debilidades persistentes en el desempeño laboral, y en ella se plantean algunos factores que implican riesgos para la continuidad de las recientes tendencias laborales favorables².

b) Tres hechos estilizados

El primer hecho estilizado de la evolución de los mercados laborales en el período reciente es la reducción de la tasa de desempleo abierto de las zonas urbanas, que entre 2002 y 2012 se contrajo a nivel regional de un 11,2% a un 6,4%, el menor nivel de los últimos 20 años (CEPAL/OIT, 2013)³. Con ello se revirtió la tendencia ascendente del desempleo que había caracterizado a los años noventa, cuando este bajó poco en períodos de crecimiento económico relativamente alto y subió ostensiblemente en fases de crecimiento bajo o negativo, lo que le dio el aspecto de un “serrucho ascendente” a la curva de la tasa de desempleo regional⁴.

La reducción del desempleo a partir de 2003 es el resultado de un dinámico aumento de la tasa de ocupación, como puede observarse en el gráfico II.7.

Mientras la tasa de participación reflejó la tendencia de largo plazo de un gradual incremento de la inserción de las mujeres en el mercado laboral, la tasa de ocupación registró un marcado aumento a partir de 2003, interrumpido solo en 2009 en el marco de la crisis económica y financiera global.

A partir de 2003, el mayor incremento de los niveles de empleo contribuyó, junto con las mayores remuneraciones de los ocupados, a acrecentar los ingresos laborales, que fue el principal factor de reducción de la pobreza en la región en ese período (CEPAL, 2012, pág. 50; Azevedo y otros, 2013).

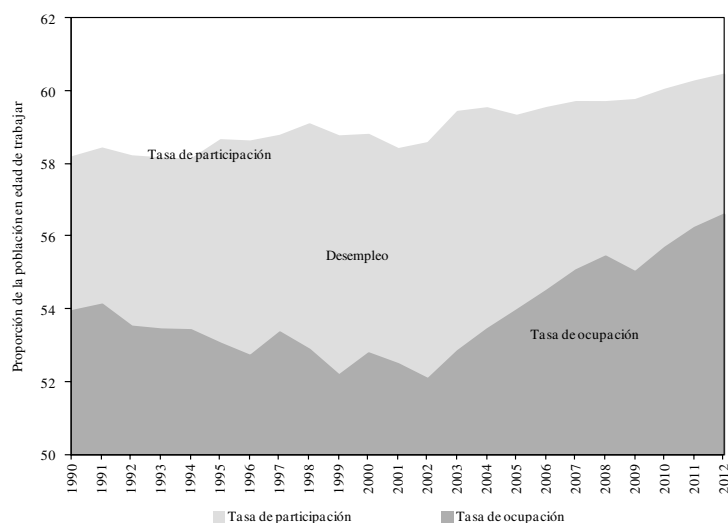
² No se pretende un análisis de la reciente evolución de los mercados laborales en todos sus aspectos. La revisión de los hechos estilizados se concentra más bien en aquellos que mostraron una ruptura con respecto a su desempeño anterior, y se deja afuera a los indicadores en que se mantuvieron las tendencias previas. Esto se refiere, por ejemplo, a las características de la oferta laboral, donde permanecieron las tendencias demográficas, así como el incremento gradual de la participación laboral y del nivel de la educación formal. Como es obvio, estos hechos estilizados no caracterizan a la evolución de todos los países de la región, ya que cada uno de ellos cuenta con pautas específicas en los factores determinantes del desempeño laboral.

³ De esta manera, se volvió a los niveles de los años ochenta y setenta. Sin embargo, una comparación precisa no es posible, debido a los cambios metodológicos introducidos entretanto en muchos países.

⁴ En su estudio sobre 19 países latinoamericanos, enfocado —con diferencias según la disponibilidad de datos— en el período de 1990 a 2007, Ball, De Roux y Hofstetter (2011) encontraron evidencia para un efecto histéresis que transformó aumentos de corto plazo de las tasas de desempleo (causados por contracciones de la demanda agregada) en efectos de largo plazo.

■ Gráfico II.7

América Latina y el Caribe: participación, ocupación y desempleo urbanos, 1990-2012 (En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos oficiales de los países.

Nota: En el gráfico, el desempleo se presenta como brecha entre las tasas de participación y de ocupación, por lo que los valores no corresponden a la tasa de desempleo, la que se calcula como proporción de la fuerza de trabajo.

El segundo hecho estilizado lo constituyen las mejoras de la calidad del empleo. Como constatan Weller y Roethlisberger (2011), durante el período reciente casi todos los indicadores de calidad mostraron mejoras, con la excepción del aumento de las relaciones laborales temporales, como reflejo de mercados de trabajo más inestables. Los asalariados suelen registrar mejores indicadores de calidad que los no asalariados, pero en el período reciente en general se observaron mejoras en la calidad del empleo respecto de ambas categorías⁵.

Como se constata en el documento antes citado, estas mejoras se relacionan estrechamente con procesos de formalización laboral que, en algunos países, avanzaron de manera significativa. Tal como se indica en el gráfico II.8, durante el decenio 2003-2012 en muchos países de la región el empleo formal se expandió más que en el período anterior y claramente más que el empleo en su conjunto.

El tercer hecho estilizado es la reducción de las brechas salariales, que representa un quiebre de las tendencias previas a la polarización de la estructura salarial⁶. En la mayoría de los países, la disminución de la brecha salarial fue el factor principal para aminorar la desigualdad de ingresos a nivel de los hogares durante la década pasada. En el promedio de 15 países, alrededor de dos tercios de esta reducción obedecieron a la merma de las diferencias en los ingresos por ocupado (CEPAL, 2012, pág. 56)⁷. El segundo factor relevante lo constituyen los ingresos no laborales, como reflejo de la introducción y expansión de programas de ingresos focalizados en los hogares más pobres. En contraste, en la gran mayoría de los países el cambio demográfico (reducción de la brecha respecto de la tasa de dependencia entre el primer y el quinto quintil) solo aportó muy poco a la mengua de la desigualdad. En el promedio de los países, el aporte de la mayor ocupación —que fue positiva con respecto a la reducción de la pobreza— tuvo incluso un leve efecto negativo al aumentar la proporción de adultos ocupados tanto o más en el quintil de mayores ingresos que en el más pobre.

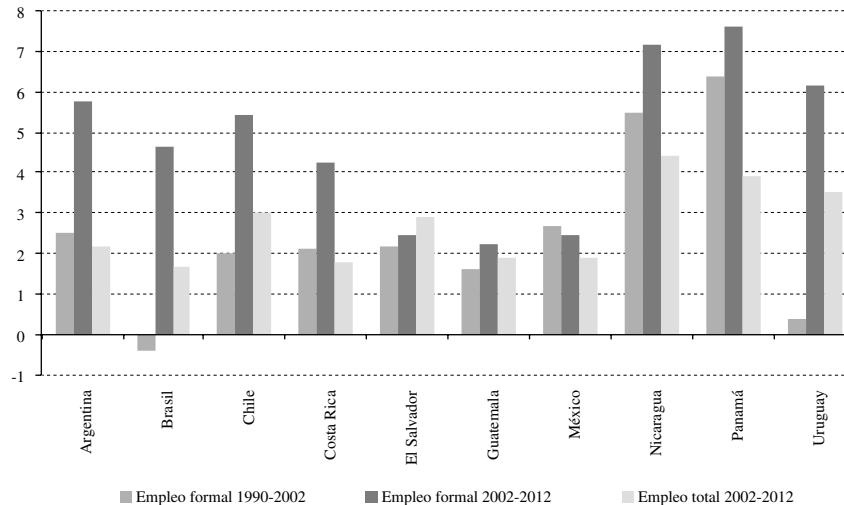
⁵ Véase también la información sobre la cobertura diferenciada por sistemas de protección social y su actual evolución en OIT (varios años).

⁶ Sobre la reducción de la brecha salarial véanse, por ejemplo, Gasparini y otros (2011); López-Calva y Lustig (2010), y Keifman y Maurizio (2012).

⁷ Véase también al respecto Azevedo, Inchauste y Sanfelice (2013).

■ Gráfico II.8

América Latina (países seleccionados): crecimiento anual del empleo formal (registrado) y del empleo total, 1990-2002 y 2003-2012
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos oficiales de los países.

Notas: Los datos sobre el empleo formal se refieren a la evolución de la cotización o afiliación a algún sistema de protección social contributivo, con la excepción del Brasil (registro de empleo formal). Los datos correspondientes a la Argentina y el Uruguay sobre el empleo total se refieren al empleo urbano. Los datos de Guatemala y Nicaragua sobre el empleo total aluden a los períodos 2002-2011 y 2003-2010, respectivamente. En el primer período, los datos del empleo formal corresponden al período 1991-2002 para Panamá; 1994-2002 para Chile, México y Nicaragua; 1995-2002 para la Argentina, y 1998-2002 para El Salvador.

c) Aspectos conceptuales

Los principales determinantes para la generación de empleo y sus características son el contexto económico y productivo y la institucionalidad laboral⁸. En el gráfico II.9 se resumen las principales relaciones a este respecto.

El contexto productivo se expresa, primero, en el crecimiento económico que se basa, en buena medida, en una mayor incorporación de los factores de producción, entre ellos, el trabajo. El crecimiento no solo incide en la magnitud de la generación de empleo, sino también —a través de sus características (composición sectorial, incorporación de tecnologías, entre otras)— en una demanda laboral diferenciada de calificaciones, habilidades, conocimientos y otros, e influye, por lo tanto, en las condiciones laborales relativas de diferentes grupos de trabajadores.

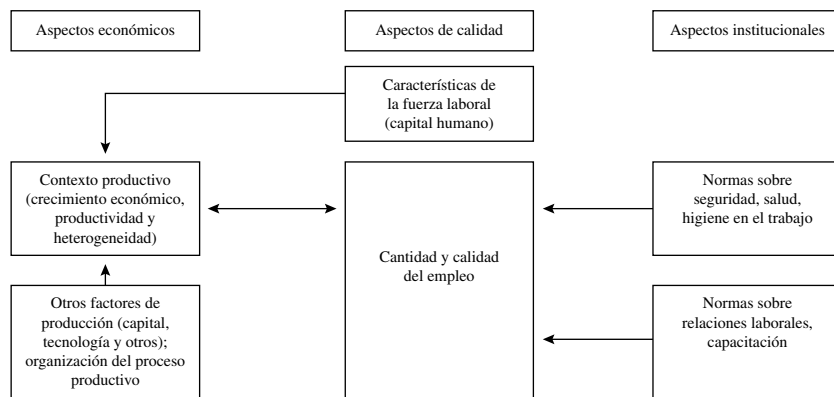
En segundo lugar, y obviamente en relación con el aspecto anterior, el contexto económico-productivo se expresa también en la productividad laboral media de una economía, la que influye en la capacidad de mejorar la calidad de los empleos, dado que es un factor determinante del margen de beneficios que se otorgan a los trabajadores. A este respecto, la principal relación existe entre la productividad laboral y el nivel salarial. Al comparar entre países esta relación suele ser estrecha, si bien las ganancias de dicha productividad no se transfieren de manera automática a aumentos proporcionales de los salarios, lo que recientemente se ha reflejado en el empeoramiento de la

⁸ Aquí se deja a un lado la estrecha correlación de largo plazo entre el nivel del empleo y la evolución demográfica (magnitud y crecimiento de la población en edad de trabajar), modificada por la tendencia ascendente de la participación laboral causada por la creciente incorporación de las mujeres al mercado laboral. Véase al respecto Weller y Kaldewei (2013, págs. 31 y 32).

distribución funcional de los ingresos⁹. Pero también aspectos no salariales de la calidad del empleo tienden a beneficiarse de una mayor productividad, puesto que los componentes de dicha calidad usualmente generan costos, y la capacidad de las economías de cubrir estos costos depende de los recursos disponibles. Por consiguiente, una alta productividad tiende a favorecer de manera directa la existencia de empleos de buena calidad, mientras que una baja productividad suele conllevar procesos de exclusión del empleo productivo¹⁰.

■ Gráfico II.9

Factores determinantes de la generación de empleo y su calidad



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Jürgen Weller y Claudia Roethlisberger, “La calidad del empleo en América Latina”, *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 110 (LC/L.3320-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2011. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.11.II.G.39.

El crecimiento de la productividad laboral a nivel agregado responde a dos dinámicas distintas, aunque vinculadas. Por una parte, el desarrollo económico se relaciona estrechamente con procesos de cambio estructural que implican la reasignación de recursos desde sectores de baja productividad —típicamente generadores de empleos de baja calidad— hacia sectores de productividad intermedia y alta (mejora de la productividad debido a cambios intersectoriales). Por otra, la productividad de las diferentes actividades puede aumentar gracias a una mayor intensidad de capital físico, humano o de ambos, a cambios tecnológicos, a un uso más eficiente de los recursos asignados a ellas, así como al cierre de empresas poco productivas y la formación de nuevas firmas que llegan a ser más productivas (mejora de la productividad derivada de cambios intrasectoriales). El peso relativo de ambos procesos varía típicamente con el avance del desarrollo económico, disminuyendo gradualmente el aporte del cambio estructural (Rodrik, 2013).

Sin embargo, y en tercer lugar, en contextos productivos altamente heterogéneos, no basta con identificar la tasa de crecimiento económico y la evolución de la productividad media como variables que reflejan la importancia del contexto productivo para la generación del empleo y sus características.

⁹ En CEPAL/OIT (2012) se muestra tanto la elevada correlación entre la productividad laboral y los salarios medios, como la reciente tendencia de la reducción de los salarios como proporción del PIB.

¹⁰ Weller y Roethlisberger (2011, págs. 54-58) muestran algunas correlaciones entre el PIB per cápita (como variable indirecta para la productividad laboral) y varios indicadores de la calidad del empleo. Las relaciones positivas más evidentes se observaron respecto de las cotizaciones a los sistemas de seguridad social (pensiones y salud), los contratos y, en menor grado, el aguinaldo y las vacaciones. Otros indicadores (sindicalización, jornada excesiva, capacitación) registran una elevada dispersión, lo que indica la importancia de otros factores más allá del PIB per cápita y, relacionada con él, la productividad media, específicamente la importancia de la institucionalidad laboral, tema que se revisará más adelante. Cabe subrayar que la relación entre la productividad laboral y la calidad del empleo es bidireccional, como se ha observado históricamente, por ejemplo, con el abreviamento de la jornada laboral. En esta misma dirección, la teoría de los salarios de eficiencia conceptualiza la incidencia de mejores salarios en una productividad más elevada. Véase al respecto Akerlof y Yellen (1986).

Con frecuencia se argumenta en contra de la hipótesis de la segmentación, planteando que una significativa proporción del empleo informal es voluntaria, como resultado de cálculos de costo-beneficio de empresas y trabajadores, y específicamente para aprovechar los beneficios sociales también accesibles crecientemente desde la informalidad, sin tener que asumir los costos relacionados con la formalidad. Asimismo, en estudios sobre los flujos de trabajadores dentro de este mercado se advierte un grado de movilidad entre los diferentes segmentos que contradiría a una hipótesis de mercados segmentados (Perry y otros, 2007; Bosch, Cobacho y Pagés, 2012). Sin negar el papel de los razonamientos sobre los costos y beneficios tanto de la formalidad como de la informalidad, hay que insistir en que existen razones teóricas y empíricas para analizar estos mercados como segmentados (Fields, 2004; Ocampo, Rada y Taylor, 2009; Infante, 2011):

- La estructura productiva de la región se caracteriza por una marcada heterogeneidad, expresada especialmente en elevadas brechas de productividad inter e intrasectoriales.
- La debilidad de la demanda laboral de los segmentos con alta y media productividad incide en que, además de los empleos surgidos sobre todo en respuesta a esta demanda, se generen puestos de trabajo que responden particularmente a la presión de la oferta laboral, reflejando las necesidades de ingresos de los hogares correspondientes¹¹.

De todas maneras, los diferentes enfoques en la literatura sobre la segmentación del mercado laboral han avanzado en el sentido de reconocer la heterogeneidad del sector informal mismo¹². Mientras que en cierto enfoque los trabajadores informales se diferencian entre “excluidos” y “voluntarios”, desde una perspectiva productiva se distingue un subsegmento con cierto potencial de acumulación de otro cuyos ingresos están atados a niveles de subsistencia. De modo correspondiente, habría un subsegmento de comportamiento contracíclico —que crece en aquellas fases del ciclo caracterizadas por una baja demanda laboral de los segmentos de productividad media y alta— y otro con una dinámica procíclica que se expande debido a las oportunidades de ingresos en el contexto de una economía en crecimiento.

Además, la existencia simultánea de segmentos del mercado laboral —cuya evolución se determina sobre todo por la demanda y la oferta laboral, respectivamente— se expresa en la manera en que este mercado se ajusta al ciclo económico. De manera específica, la presencia de un gran segmento del mercado de trabajo, que obedece a las dinámicas provenientes de la oferta laboral, incide en que la productividad laboral se comporte de manera altamente procíclica (CEPAL/OIT, 2012).

En resumen, el nivel de la informalidad y su composición dependen de dos factores principales: la estructura productiva —representada por el nivel del producto per cápita y las brechas de productividad entre los distintos segmentos— y los aspectos jurídico-institucionales que determinan los costos y beneficios tanto de la formalidad como de la informalidad¹³.

La existencia de mercados segmentados con grandes brechas de productividad repercute en que cambios en la composición de la estructura ocupacional —especialmente en el peso relativo de los segmentos de mayor o menor productividad— influyen en los promedios agregados de ella y en los ingresos laborales. Además, la segmentación del mercado de trabajo también tiene consecuencias distributivas. Si bien en el debate teórico hay discrepancias acerca de si los segmentos de baja productividad deberían ser modelados con un producto marginal cercano a cero o con uno positivo y decreciente (Fields, 2004), un incremento del número de personas ocupadas en estos segmentos bajaría los ingresos medios y ampliaría la brecha de ingresos con los segmentos de productividad

¹¹ En este artículo se denomina “segmento” al conjunto de aquellas partes de las diferentes ramas de actividad o sectores que comparten niveles similares de productividad, diferenciando de manera simplificada segmentos de baja productividad en comparación con los de media y alta productividad. El cambio de la importancia relativa de ambos segmentos a lo largo del ciclo económico también es reconocido por Perry y otros (2007).

¹² Véanse, por ejemplo, Tokman (1987); Fields (2004) y Perry y otros (2007).

¹³ Se podrían añadir aspectos secundarios, como la falta de información sobre las empresas y trabajadores informales con respecto a estos costos y beneficios.

más elevada. En contraste, una reducción del número de trabajadores en los segmentos de bajo rendimiento incrementaría los ingresos medios y disminuiría la brecha con respecto a los segmentos de productividad media o más elevada. Una implicancia de esta situación es que en países con un conjunto de segmentos de baja productividad relativamente más grande, la brecha de ingresos entre los segmentos de diferentes niveles de productividad debería ser mayor que en países con un conjunto de segmentos de baja productividad relativamente más pequeño: en el primer grupo de países, el ingreso medio de los segmentos de baja productividad tiende a ser más reducido a causa de la mayor presencia de empleos generados por la presión de la oferta, lo que aumenta la brecha entre este ingreso medio y el de los segmentos de productividad media y alta¹⁴.

Finalmente, la institucionalidad laboral —basada en la legislación laboral o en la negociación colectiva— influye en las características del empleo, particularmente en aspectos de su calidad y en las brechas que existen al respecto para diferentes grupos de trabajadores (por ejemplo, por medio de políticas de formalización o del salario mínimo). Esta institucionalidad tiene un doble objetivo (CEPAL, 2010, pág. 173): i) contribuir al funcionamiento eficiente del mercado laboral (incorporando cada vez más a la fuerza laboral en empleos productivos), estimular aumentos de la productividad (lo que incluye la distribución efectiva de los frutos correspondientes) y diseñar mecanismos que permitan ajustes adecuados a los vaivenes del ciclo económico; y ii) favorecer la protección de los trabajadores como actores estructuralmente más débiles, sobre todo de los grupos vulnerables con problemas específicos en la inserción laboral productiva.

Con tal objeto, la legislación laboral y la negociación colectiva afectan al proceso de determinación de los salarios y otros beneficios, los contratos, la protección social, y la capacitación, entre otros aspectos. A la vez, las normas de higiene y seguridad en el trabajo y sobre su organización (ritmo, pausas y otros) influyen en las condiciones laborales.

Por otra parte, la capacidad de cumplimiento de las empresas, la cobertura y eficiencia de la inspección del trabajo y de la justicia laboral, así como la capacidad de control y presión de los trabajadores determinan hasta qué grado los aspectos de calidad previstos por la legislación y la negociación se hacen realidad (Bensusán, 2008).

Cabe señalar que las instituciones solo pueden cumplir con sus objetivos de manera sostenible si están doblemente insertas (Berg y Kucera, 2008, pág. 27): primero, responderían a las normas sociales históricamente surgidas en un país específico, de manera que varían entre los países. Por lo tanto, no sorprende que en la literatura teórica se esté considerando cada vez más la posibilidad de pasar de modelos que suponen la existencia de una sola configuración óptima de regulaciones, a otros en que se plantea la existencia de dos o más configuraciones institucionales que pueden generar resultados similares (Eichhorst, Feil y Braun, 2008). Segundo, tomarían en cuenta el contexto productivo, de modo que en un país dado deberían variar a lo largo del tiempo ante cambios sociales y políticos de ese contexto.

d) Cambios en los factores determinantes y sus vínculos con los hechos estilizados

En esta sección se indaga cómo los cambios en el contexto económico-productivo y en la institucionalidad laboral pueden haber incidido durante el período iniciado en 2003 en los hechos estilizados resumidos en la segunda sección.

¹⁴ Esto se muestra para América Latina en Weller (2012, pág. 35).

i) La estructura económico-productiva

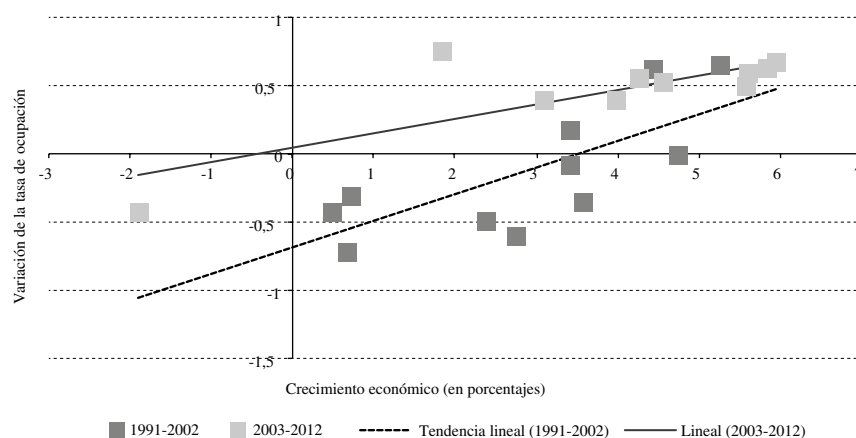
El crecimiento económico y el empleo agregado

El crecimiento económico y sus características fueron el principal factor explicativo del aumento del nivel del empleo y, por lo tanto, de la reducción de la tasa de desempleo. La evolución de las economías de América Latina y el Caribe en el período iniciado en 2003 se diferenció nítidamente de la ocurrida en las décadas previas. Gracias a la dinámica y las nuevas pautas del crecimiento de la economía mundial, los precios de los principales bienes básicos de exportación de la región registraron fuertes incrementos, lo que redundó en mejoras de los términos de intercambio que favorecieron a los países productores tanto de hidrocarburos, como de minerales y productos agrícolas¹⁵. Este contexto influyó decisivamente en un crecimiento económico regional que superó el desempeño de las décadas anteriores. Las autoridades económicas aprovecharon esta coyuntura para enfrentar vulnerabilidades, reduciendo la deuda pública y, especialmente, externa e incrementando las reservas monetarias internacionales. La combinación de mayores perspectivas de crecimiento y vulnerabilidades reducidas contribuyó a mejorar las condiciones de financiamiento externo, sobre todo en el contexto de elevados niveles de liquidez en los mercados globales (CEPAL, varios años).

En este contexto, el crecimiento económico de la región aumentó un 2,7% anual entre 1990 y 2002 y un 3,8% de 2003 a 2012, pese al recio impacto de la crisis económica y financiera global en 2008-2009¹⁶. Conviene destacar que las pautas de crecimiento se diferenciaron a lo largo del último decenio, ya que el subperíodo 2003-2008 se caracterizó por un dinámico incremento de las exportaciones (del 16,9% del producto interno bruto (PIB) en el promedio del período 1990-2002 al 22,7% en el promedio del lapso 2003-2008, a precios constantes). Mientras que en el subperíodo 2009-2012 fueron sobre todo el consumo de los hogares y la formación bruta de capital fijo los que impulsaron la demanda agregada (con aumentos entre el promedio de 2003-2008 y 2009-2012 del 63,0% al 65,0% en el caso del consumo de hogares, y del 19,1% al 21,2% en el de la formación bruta de capital fijo)¹⁷. En términos sectoriales, el crecimiento se concentró en los diferentes rubros del sector terciario, pauta que se profundizó en el período comprendido entre 2009 y 2012¹⁸.

■ Gráfico II.10

América Latina y el Caribe: crecimiento económico y variación de la tasa de ocupación urbana, 1991-2012



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

¹⁵ Las diferencias en la composición de las canastas exportadora e importadora obviamente se vieron reflejadas en una evolución muy variada de los términos de intercambio de los países de la región.

¹⁶ Entre 2003 y 2008 la región creció anualmente un 4,5%, en tanto que de 2010 a 2012 la expansión anual fue de un 4,4% y en 2009 la economía regional se contrajo un 1,6%.

¹⁷ Cálculo propio sobre la base de datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

¹⁸ En conjunto, estas ramas de actividad aumentaron su participación en el PIB del 54,5% en el promedio 1990-2002 al 55,3% en el de 2003-2008, y al 56,8% en el correspondiente a 2009-2012.

Como se observa en el gráfico II.10, el engrosamiento de la tasa de ocupación, constatado previamente (véase el gráfico II.7), se explica en gran medida por estas tasas de crecimiento económico más elevadas.

En efecto, con la excepción de 2009, en todos los años entre 2003 y 2012 la tasa de ocupación urbana se incrementó en 0,4 puntos porcentuales o más.

La relación entre el crecimiento económico y la variación de la tasa de ocupación indica, además, un aumento de la intensidad laboral del crecimiento. Los datos presentados en el gráfico 4 indican que durante los años noventa, a nivel regional, un crecimiento económico de un 3% se relacionó con una baja de la tasa de ocupación urbana regional de 0,1 punto porcentual, mientras que en el período iniciado en 2003 esta expansión del producto incidió en un acrecentamiento de esta tasa de más de 0,3 puntos (CEPAL, 2014b). La reducida intensidad del trabajo en el crecimiento durante los años noventa ha sido relacionada, entre otras causas, con las reformas laborales de la época (Weller, 2000; BID, 2003). Este efecto puede haberse atenuado posteriormente, y en el período siguiente pocas reformas liberalizadoras de gran envergadura fueron implementadas (CEPAL, 2014b). De todas maneras, la baja intensidad laboral en el crecimiento regional durante los años noventa se debió principalmente al desempeño de pocos países (Argentina y Brasil), y en la mayoría de los países de la región no se puede hablar de un fenómeno generalizado de “crecimiento sin empleo”, ya que muchos de ellos se caracterizaron en este período por un “empleo sin crecimiento” (Pagés, Pierre y Scarpetta, 2009), reflejo de la presión de la oferta laboral en el contexto de un bajo y volátil crecimiento económico.

En resumen, en comparación con el período anterior, en el decenio 2003-2012 el mayor crecimiento económico y, además, la más elevada intensidad del factor trabajo en este proceso generaron significativos incrementos de la tasa de ocupación. Dado que el aumento de la tasa de participación no se apartó de su tendencia de largo plazo, esta mayor generación de empleo se tradujo directamente en una ostensible reducción de la tasa de desempleo.

La evolución de la productividad laboral

Como se ha planteado anteriormente, la evolución de la productividad laboral es un determinante clave en las mejoras de la calidad del empleo tanto salarial como no salarial. En el decenio 2003-2012, el entorno económico más favorable se expresó en un aumento de la productividad laboral media, después de su retroceso durante los años ochenta y su estancamiento en los años noventa (Weller y Kaldewei, 2013)¹⁹.

Según se precisó previamente, este aumento puede provenir de transformaciones internas de los sectores económicos, de la reasignación de recursos o, específicamente, de la fuerza de trabajo entre sectores (cambio estructural). Respecto de los años ochenta, la CEPAL (2007) ha encontrado una pronunciada caída de la productividad laboral media, causada por efectos intrasectoriales con efectos intersectoriales levemente positivos, mientras que en relación con el período 1991 a 2003 se halló —en el promedio simple de nueve países— un leve incremento de la productividad laboral media, con modestos aportes positivos de ambos componentes. En contraste, McMillan y Rodrik (2011) encontraron con respecto al período comprendido entre 1990 y 2005, también para nueve países, una fuerte contribución positiva de los cambios intrasectoriales, contrarrestada parcialmente por un impacto negativo del cambio intersectorial²⁰.

¹⁹ Sin embargo, el aumento de la productividad laboral media de un 1,6% entre 2002 y 2012 fue modesto en comparación con algunas otras regiones. Debido sobre todo al dinámico incremento de la productividad en Asia oriental, al año 2012 casi se eliminó la brecha favorable que la región mantuvo históricamente con respecto al promedio mundial, el que se expandió anualmente en este período en un 2,2% (cálculo propio sobre la base de datos de Indicadores Clave del Mercado de Trabajo (KILM por sus siglas en inglés), octava edición (OIT, 2013)).

²⁰ Otros estudios recientes, con una descomposición de la evolución de la productividad laboral para diferentes períodos, son los de Ocampo, Rada y Taylor (2009) y Ros (2011).

■ Cuadro II.6

América Latina y el Caribe: variación de la productividad laboral media y contribuciones de los cambios inter e intrasectoriales, 1990-2002 y 2003-2011/2012

Períodos	1990-2002			2002-2011/2012			
	Variación de la productividad por año	Contribución intersectorial	Contribución intrasectorial	Variación de la productividad por año	Contribución intersectorial	Contribución intrasectorial	
Argentina urbano ^a	1990-2002 y 2002-2012	1,0	0,8	0,2	3,9	0,2	3,7
Las Bahamas	1989-2003 y 2003-2011	0,0	0,4	-0,4	0,2	0,3	-0,1
Barbados	1990-2002 y 2002-2012	-1,1	-0,7	-0,4	1,8	0,3	1,5
Bolivia (Estado Plurinacional de)	1996-2002 y 2002-2009	1,5	0,1	1,4	0,2	1,4	-1,2
Brasil	1990-2002 y 2002-2011	-0,4	0,0	-0,4	1,9	0,7	1,2
Chile	1990-2002 y 2002-2012	3,4	-0,2	3,6	1,4	0,5	0,9
Colombia	1991-2000 y 2002-2012	1,0	-0,3	1,3	1,7	0,8	0,9
Costa Rica	1990-2002 y 2002-2012	0,7	0,3	0,4	2,3	0,1	2,2
Ecuador	1990-2001 y 2002-2012	-0,7	-0,1	-0,6	3,5	0,8	2,6
El Salvador	1992-2002 y 2002-2012	1,4	1,3	0,1	0,3	0,1	0,3
Guatemala	1989-2002 y 2002-2011	-0,3	-0,7	0,5	1,8	2,0	-0,2
Honduras	1990-2002 y 2002-2012	-0,4	0,5	-0,9	1,7	0,2	1,6
Jamaica	1992-2002 y 2002-2012	0,0	0,2	-0,2	-0,2	0,3	-0,5
México	1991-2002 y 2002-2012	0,3	0,9	-0,5	0,8	1,1	-0,3
Nicaragua	1990-2003 y 2003-2010	-1,0	0,5	-1,5	-0,7	-0,1	-0,6
Panamá	1991-2002 y 2002-2012	0,2	0,9	-0,8	4,8	0,3	4,5
Paraguay	1997-2002 y 2002-2011	-2,6	-0,6	-2,0	0,5	0,2	0,3
Perú	1994-2002 y 2002-2011	-1,7	-0,4	-1,2	4,0	1,7	2,3
República Dominicana	1991-2002 y 2002-2012	2,9	0,1	2,8	1,8	-0,1	1,9
Santa Lucía	1994-2002 y 2002-2007	-0,6	-0,3	-0,3	-0,2	1,1	-1,2
Trinidad y Tabago	1990-2002 y 2002-2012	1,0	0,4	0,6	3,2	0,4	2,8
Uruguay urbano ^a	1990-2002 y 2006-2011	1,8	0,9	0,9	4,2	0,7	3,4
Venezuela (República Bolivariana de)	1990-2002 y 2002-2012	-2,9	-1,6	-1,3	1,5	1,7	-0,2
América Latina y el Caribe ^b		0,2	0,1	0,1	1,8	0,6	1,1
Subregión norte de América Latina ^b		0,5	0,5	0,0	1,6	0,4	1,2
Subregión sur de América Latina ^b		0,1	-0,1	0,2	2,3	0,9	1,4
El Caribe ^b		-0,1	0,0	-0,1	1,0	0,5	0,5

Fuente: elaboración propia sobre la base de Jürgen Weller y Cornelia Kaldewei, "Empleo, crecimiento sostenible e igualdad", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 145 (LC/L.3743), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2013; y datos oficiales de los países y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Notas: las tasas de las contribuciones inter e intrasectoriales no necesariamente suman la variación de la productividad por el redondeo de las cifras. El total se refiere a la suma del valor agregado de las ramas de actividad. El cálculo se realizó a precios en dólares constantes de 1995 para 1990-2002 y en dólares constantes de 2005 para 2002-2011/2012. La subregión norte corresponde a los países de México y Panamá, más la República Dominicana; la subregión sur corresponde a los países latinoamericanos al sur de Panamá.

^a Los datos de la Argentina (31 aglomerados urbanos) y (en el período 1990-2002) del Uruguay (total urbano) son solo indicativos, pues a falta de datos del empleo a nivel nacional, se combinó la información del crecimiento del producto no agropecuario con los datos del empleo a nivel urbano.

^b Promedio simple.

En el cuadro II.6 se presentan los resultados de un ejercicio para los períodos 1990-2002 y 2003-2011/2012, respecto de los cuales se utilizó la misma metodología aplicada por McMillan y Rodrik (2011) a 23 países de América Latina y el Caribe, de acuerdo con la descomposición siguiente:

$$\Delta Y_t = \sum_{i=1}^n \Theta_{i,t-k} \Delta y_{i,t} + \sum_{i=1}^n y_{i,t} \Delta \Theta_{i,t}$$

donde Y_t e $y_{i,t}$ representan el nivel de la productividad para la economía en su conjunto y a nivel del sector i , respectivamente, mientras que $\Theta_{i,t}$ es la participación del sector i en el empleo. Δ representa el cambio de la productividad o de la proporción del empleo, según sea el caso. El primer término al lado derecho es la suma de las variaciones de la productividad de los diferentes sectores, ponderadas por su participación en el empleo en el inicio del período de análisis. Este término representa los cambios de la productividad dentro de los sectores. El segundo término representa la contribución del cambio estructural a la variación total de la productividad, calculado como la suma de los cambios sectoriales en la participación en el empleo total, ponderado por las productividades correspondientes²¹.

El resultado de este cálculo muestra el aporte de los procesos intrasectoriales y del cambio estructural a la variación de la productividad laboral agregada, en dólares constantes de 1995 para el primer subperíodo y de 2005 para el segundo. A fin de compatibilizar los resultados de los países individualmente, y tomando en cuenta que cada uno los períodos de análisis tiene una duración diferente, se han calculado las tasas de crecimiento anual de la productividad laboral para todos los países y se han transformado las contribuciones de los cambios intra e intersectoriales en contribuciones a dichas tasas de crecimiento.

Nuevamente se observa que el crecimiento de la productividad laboral media se aceleró en el segundo período en comparación con los aumentos mínimos del primero. En el promedio regional, entre 1990 y 2002 ni los cambios intrasectoriales ni el cambio estructural contribuyeron a mejoras al respecto, mientras que estos aportes fueron positivos en el segundo período, representando el cambio estructural aproximadamente un tercio del crecimiento de la productividad laboral agregada, y los cambios intrasectoriales los dos tercios restantes. De todas maneras, en ambos períodos se observan grandes diferencias entre los países y subregiones. En el primer período destacó el aporte de los cambios intersectoriales en la subregión norte, posiblemente a causa de la expansión de la maquila y la masiva emigración, sobre todo hacia los Estados Unidos de América. En el segundo período, la subregión sur mostró los mejores resultados en ambos componentes del crecimiento de la productividad. En los dos períodos, el Caribe registró los resultados más débiles.

La productividad laboral moderadamente creciente facilitó incrementos de los salarios reales. Según la información procedente de las encuestas de hogares, entre 2002 y 2012, en el promedio de los países latinoamericanos, los salarios urbanos medios subieron de 4,1 a 4,7 líneas de pobreza per cápita, mientras que entre 1990 y 2002 se habían elevado solo de 3,8 a 4,2 líneas de pobreza per cápita (CEPAL, 2013). Cabe señalar, sin embargo, que los salarios reales generalmente crecieron con tasas más bajas que los incrementos de la productividad laboral, lo que indica la relevancia adicional del funcionamiento de la institucionalidad del trabajo (CEPAL/ OIT, 2012).

La evolución diferenciada de la productividad laboral a nivel de las ramas de actividad, resultado de cambios intra e intersectoriales, también repercutió en las brechas de productividad entre estas ramas. Como se observa en el cuadro II.7 a nivel regional, en el período 1990-2002 se ensancharon las brechas de productividad entre las ramas de actividad (tanto en el promedio ponderado de las productividades, como en el promedio simple de las productividades a nivel de las ramas), profundizándose la heterogeneidad estructural que caracteriza a la región. En contraste, en el período siguiente las brechas se reducen aproximadamente en la misma magnitud del ensanchamiento previo, lo que se relaciona con el cambio de las pautas de la generación de empleo en segmentos con diferentes niveles de productividad, aspecto que se aborda en la sección siguiente.

²¹ De esta manera, si un sector pierde participación en la estructura de empleo en beneficio de un sector de mayor productividad media, la productividad agregada aumenta, y viceversa.

■ Cuadro II.7

América Latina y el Caribe (23 países): coeficiente de variación de la productividad laboral de las ramas de actividad

(En promedios)

	Promedio ponderado	Promedio simple
1990	0,78	0,96
2002	1,05	1,04
2002	1,63	1,15
2010-2011	1,36	1,08

Fuente: Jürgen Weller y Cornelia Kaldewei, “Empleo, crecimiento sostenible e igualdad”, *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 145 (LC/L.3743), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2013.

Nota: las primeras dos líneas (1990 y 2002) se basan en cálculos de la productividad sobre la base de dólares constantes de 1995; las líneas siguientes (2002 y 2010-2011) se basan en cálculos de la productividad a partir de dólares constantes de 2005. La columna “Promedio ponderado” se refiere al coeficiente de variación de la productividad de las ramas en el promedio ponderado de los países.

En resumen, en el decenio 2003-2012, procesos de cambio intra e intersectorial generaron moderados aumentos (con significativas diferencias entre los países) en la productividad laboral. Esto facilitó incrementos del salario real y mejoras en indicadores no salariales del empleo.

El crecimiento económico y la generación de empleo en los segmentos productivos

Como se planteó en la sección c), en mercados laborales heterogéneos, además de revisar el impacto de cambios en los indicadores agregados registrados entre y dentro de ramas de actividad, es indispensable tomar en cuenta cambios ocurridos entre y dentro de segmentos de diferentes niveles de productividad. En esta subsección se ilustra la relevancia de este segundo aspecto²².

Como se aprecia en el gráfico 5, mientras que en los años noventa la generación de empleo urbano según segmentos de productividad se concentró de manera preponderante en aquellos de baja productividad, los que —en el promedio simple de los países con información— aumentaron su proporción en el empleo urbano del 45,7% al 50,1%. A partir de alrededor de 2002, en casi todos los países de la región se expandió la proporción del empleo en los segmentos de productividad alta y media, en tanto que la de los segmentos de baja productividad descendió, en el promedio, al 44,1%.

Debido a las limitaciones de la disponibilidad de datos, en el análisis de la relación entre el crecimiento económico y las características de la generación de empleo se trabaja con dos categorías de ocupación como *proxies* para los segmentos laborales determinados por la demanda y la oferta, respectivamente: el empleo asalariado y el trabajo por cuenta propia²³.

En el gráfico 6 se observa, para la región en su conjunto, una elevada correlación positiva (de 0,86) entre el crecimiento económico y el empleo asalariado respecto del período 1995-2012, ya que el empleo asalariado aumenta notoriamente en años de alto crecimiento económico y se expande muy poco en años de estancamiento o crisis económica.

Al contrario, la relación es menos clara entre el crecimiento económico y el trabajo por cuenta propia. Así, en varios años el comportamiento del trabajo por cuenta propia fue contra-cíclico, lo

²² Dado que con la información disponible no es posible medir el tamaño de estos segmentos de manera frecuente, se utilizan indicadores laborales como *proxy*. De esta manera, desde hace mucho tiempo, la CEPAL mide el tamaño de los segmentos urbanos de baja productividad con la proporción de ocupados que se desempeñan como trabajadores por cuenta propia (excluidos los profesionales y técnicos), los asalariados y empleadores de microempresas, las personas que trabajan en servicio doméstico y los trabajadores familiares no remunerados.

²³ Si bien no todo el empleo asalariado corresponde al segmento determinado por la demanda, y no todo el trabajo por cuenta propia al segmento determinado por la oferta, como se verá a continuación la gran mayoría del primero responde a la dinámica determinada por la demanda y la mayor parte del segundo a la dinámica determinada por la oferta.

que refleja la dinámica desde la oferta (por ejemplo, en 1995, 1996, 1999 y 2009 en el contexto de una débil generación de empleo asalariado, y entre 2005 y 2007, en un contexto de una elevada y relativamente prolongada creación de puestos de trabajo asalariado). Este comportamiento refleja el carácter de los segmentos de baja productividad, dinamizados desde la oferta laboral según las necesidades de los hogares.

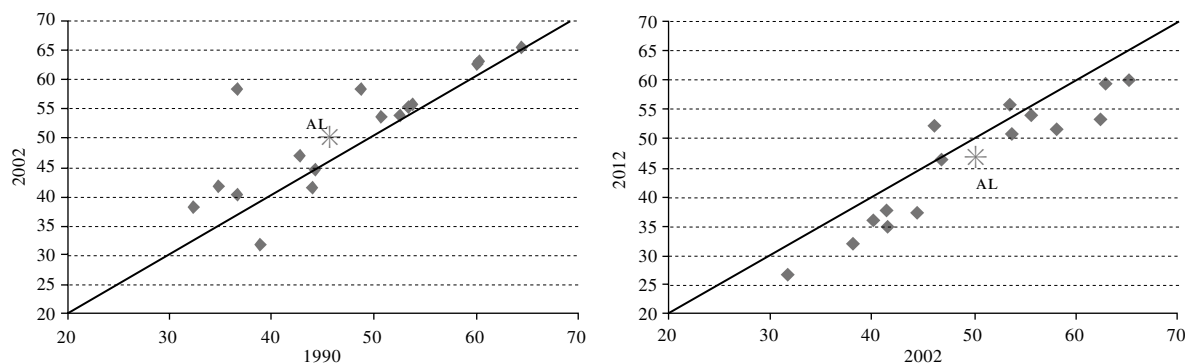
Sin embargo, también se observan años con un comportamiento procíclico en el trabajo por cuenta propia, tanto en el contexto de un crecimiento económico relativamente elevado (1997, 2000, 2004, 2008 y 2010) —en el que no solo hubo una alta demanda laboral, sino que las personas necesitadas de ingresos laborales percibieron oportunidades favorables para emprender el trabajo independiente— como de un crecimiento bajo (2001 y 2002).

Estas variadas dinámicas subrayan la heterogeneidad interna de los segmentos de baja productividad, mencionada en la sección c). Por cuenta propia no solo trabajan personas excluidas del empleo asalariado, sino también existe un subsegmento dinámico que refleja la búsqueda de oportunidades. Como resultado agregado de las diferentes lógicas, en el período 1995-2012 a nivel regional la correlación entre el crecimiento del PIB y la generación de trabajo por cuenta propia fue de $-0,23$ (es decir, prevaleció el factor contracíclico).

■ Gráfico II.11

América Latina: proporción de los ocupados en sectores de baja productividad, como porcentaje de los ocupados urbanos, 1990-2002 y 2002-2012

(En porcentajes)

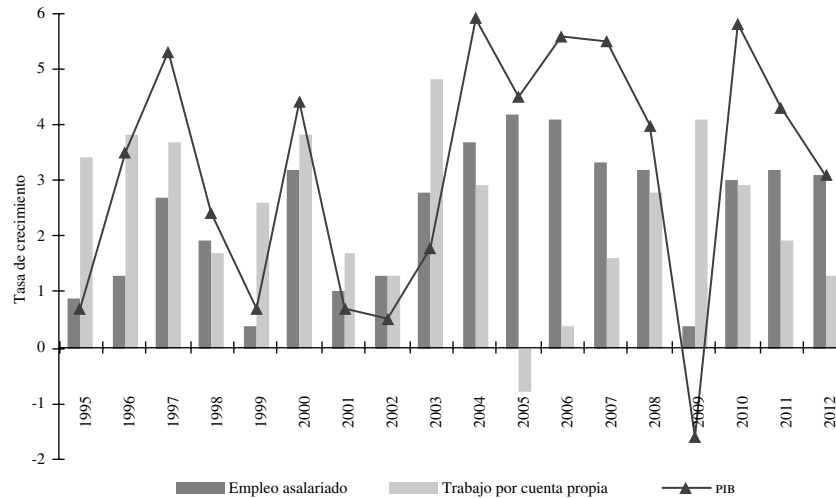


Fuente: Elaboración propia sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Panorama Social de América Latina, 2013 (LC/G.2580), Santiago de Chile, 2013. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.14.II.G.6.

AL: América Latina.

■ **Gráfico II.12**

América Latina y el Caribe: crecimiento económico y dinámica en la generación del empleo, 1995-2012
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información oficial de los países y de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

PIB: Producto interno bruto.

Estos mismos resultados también se encuentran a nivel de los países. Tal como se indica en el cuadro II.8 para 14 países, en la mediana el empleo asalariado tiene un coeficiente de correlación de 0,58 respecto del crecimiento económico, mientras que para el trabajo por cuenta propia este indicador es de -0,27. Con bastante diferencia entre los países, el empleo asalariado evoluciona de manera claramente procíclica. En contraste, la presencia de dinámicas tanto pro como contracíclicas del trabajo por cuenta propia genera coeficientes de correlación bastante bajos; el signo negativo que se observa en casi todos los países indicaría que prevalece la dinámica contracíclica.

De esta manera, el mayor crecimiento económico favoreció sobre todo a la generación de empleo asalariado, lo que contribuyó a la formalización laboral. Dado que la evolución del empleo asalariado se correlaciona estrechamente con el crecimiento económico, en el agregado este crecimiento es más determinante para la generación de empleo total en los países con mayor grado de asalarización²⁴ (Weller, 2012).

²⁴ Proporción del empleo asalariado en el empleo total.

■ Cuadro II.8

América Latina (países seleccionados): coeficientes de correlación empleo-crecimiento económico y elasticidad empleo asalariado-PIB, 1995-2012

	Coeficiente de correlación empleo-crecimiento económico			Elasticidad empleo asalariado-PIB
	Empleo total	Empleo asalariado	Trabajo por cuenta propia	
Argentina (17)	0,71	0,77	-0,07	0,56
Brasil (18)	0,63	0,62	0,21	0,75
Chile (17)	0,54	0,65	-0,27	0,38
Colombia (18)	0,15	0,53	-0,34	0,26
Costa Rica (18)	0,37	0,45	-0,27	0,59
Ecuador (17)	-0,19	-0,13	-0,01	0,54
El Salvador (16)	0,04	0,44	-0,30	1,32
Honduras (14)	-0,31	0,20	-0,03	0,45
México (17)	0,79	0,87	-0,58	0,91
Panamá (18)	0,34	0,70	-0,42	0,50
Perú (13)	0,08	0,33	-0,08	0,37
República Dominicana (18)	0,61	0,20	0,50	0,26
Uruguay (11)	0,67	0,77	-0,30	0,06
Venezuela (República Bolivariana de) (18)	0,47	0,78	-0,35	1,05
América Latina (mediana)	0,42	0,58	-0,27	0,52

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información oficial de los países y de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Nota: Entre paréntesis se indica el número de años con información disponible para cada país.

PIB: Producto interno bruto.

Por otra parte, la elasticidad empleo asalariado-producto en la mediana alcanza aproximadamente a 0,5 para el conjunto del período 1995-2012. Si bien se registra una gran variación entre los países, la pauta predominante indica que hay esfuerzos consistentes para incrementar la productividad, lo que (en el agregado) se ve parcialmente contrarrestado por la expansión —si bien menos intensa en el período reciente— de empleos de baja productividad, como reflejo de la persistente heterogeneidad estructural.

Estos cambios en las pautas de generación de empleo contribuyeron a mejorar los ingresos laborales medios. Específicamente, la concentración de la generación de los nuevos empleos en segmentos de productividad alta o media conllevó un aumento de los ingresos laborales medios, como se indica —sobre la base de un cálculo de descomposición— en el gráfico II.13.

Mientras que en los años noventa la expansión del empleo sobre todo en los segmentos de baja productividad incidió de manera levemente negativa en el ingreso laboral medio, en el período siguiente una parte del aumento de este ingreso se debe a la reubicación de una porción de la fuerza de trabajo desde segmentos de baja productividad hacia segmentos de productividad media o alta.

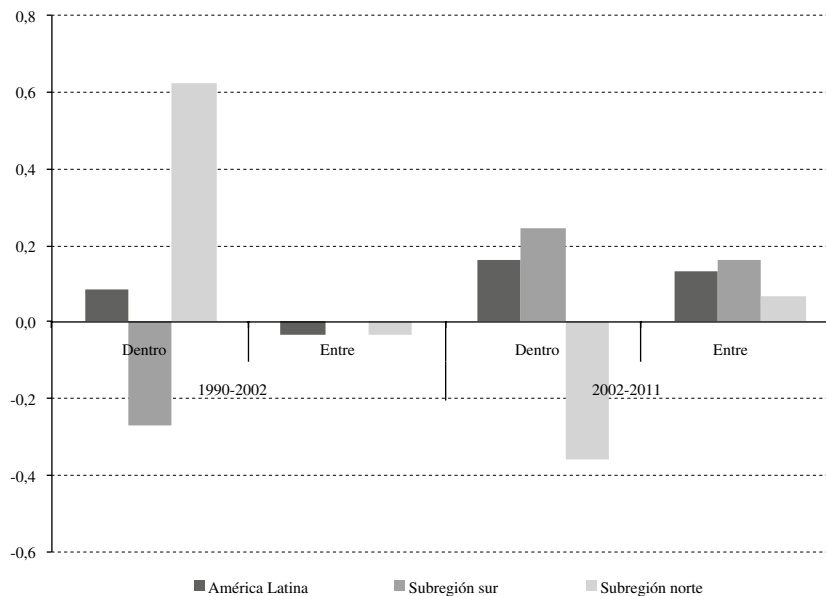
En vista de que el grado de la formalidad laboral es mucho más elevado en las categorías de ocupación que conforman los segmentos de productividad media y alta, la recomposición revisada favorece a las mejoras en los niveles de formalidad y, en consecuencia, en la calidad del empleo²⁵.

La concentración de la mayor parte de los nuevos puestos de trabajo en los segmentos de productividad alta y media, como reflejo de la dinámica demanda laboral, se relaciona con la expansión del empleo formal en el sector terciario, que en circunstancias menos favorables es típicamente refugio de empleo informal y de baja productividad, que surge a causa de la presión de la oferta laboral (CEPAL, 2014b).

Como se señala en el gráfico II.14, en muchos países el comercio y los servicios, y también la construcción, registraron tasas de crecimiento del empleo formal marcadamente superiores a las tasas en la industria manufacturera y la agricultura. Esta desagregación sectorial del empleo formal refleja, sobre todo, la dinámica del crecimiento económico focalizada crecientemente en las actividades relacionadas con la demanda interna (rubros productores principalmente de bienes y servicios no transables), con lo que la demanda laboral se concentró en las actividades correspondientes facilitando la expansión del empleo formal en estos rubros.

■ **Gráfico II.13**

América Latina (mediana de 16 países): descomposición de los incrementos del ingreso laboral, según los aportes intra e intersectorial de segmentos de diferentes niveles de productividad, 1990-2002 y 2002-2011
(En equivalentes de una línea de pobreza per cápita)

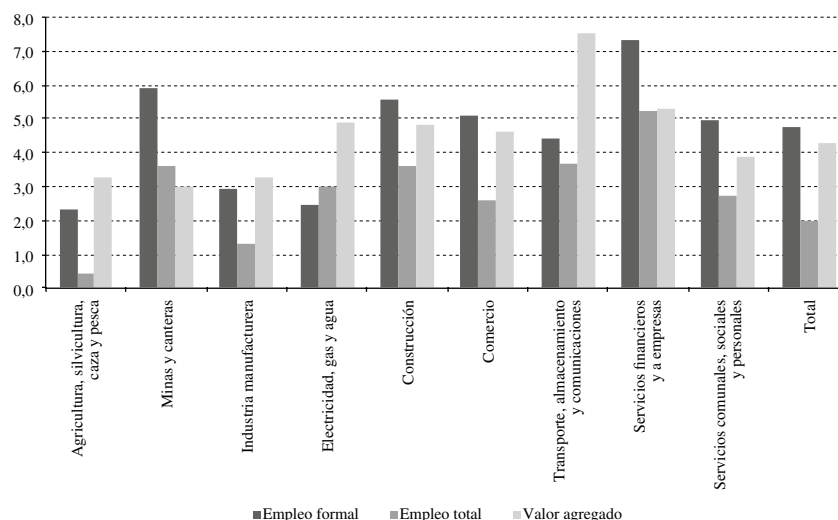


Fuente: elaboración propia sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina*, 2012 (LC/G.2557-P), Santiago de Chile, 2013. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.13.II.G.6.

²⁵ Véanse Weller y Roethlisberger (2011) y OIT (varios años). Además, influyen las políticas de formalización que pueden abarcar ambos segmentos (véase al respecto la sección d.ii).

■ Gráfico II.14

América Latina (mediana de 11 países): empleo formal y total y valor agregado por rama de actividad, tasa de crecimiento anual, 2002-2012
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos oficiales de los países.

Nota: La información abarca los siguientes países: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá y Perú. Los datos del empleo formal reflejan la evolución de la cotización o afiliación a algún sistema de protección social contributivo, con la excepción del Brasil (registro de empleo formal), el Ecuador y el Perú (encuestas de empresas de ramas de actividad seleccionadas con 10 trabajadores o más). Los datos sobre el crecimiento anual del empleo total y del valor agregado se refieren al período 2002-2012, salvo en los casos del Brasil, Guatemala, el Perú (2002-2011), el Ecuador (2003-2012) y Nicaragua (2003-2010).

Las mayores brechas entre la expansión del empleo total y del empleo formal se registran en el sector agropecuario, la minería, el comercio y los servicios comunales, sociales y personales. Esto obedecería a tres factores: primero, algunos de estos sectores se caracterizan por tener barreras de entrada poco exigentes, de manera que en períodos de bajo crecimiento en ellos se concentra el empleo surgido a partir de la dinámica de la oferta laboral, y esta dinámica se atenúa en un contexto de mayor crecimiento económico. Segundo, en algunos sectores, sobre todo el del comercio, se observó una gran expansión de actividades formales, en parte en detrimento de segmentos informales. Tercero, los esfuerzos de la formalización laboral pueden haber tenido un efecto diferenciado entre los sectores, con mayores avances en dichos rubros.

En resumen, las características de la demanda laboral han incidido en una recomposición del empleo que ha dado lugar a avances en su calidad salarial y no salarial, así como a mejoras dentro de las ramas de actividad.

El crecimiento, las características de la demanda laboral y la reducción de la desigualdad salarial

El crecimiento económico y sus características jugaron un papel en el tercero de los hechos estilizados, la reducción de la brecha salarial. Tal como se ha constatado en la sección IV, el aumento de la cantidad de empleo no contribuyó directamente a reducir la desigualdad a nivel de los hogares, pero sus características pueden haber redundado en una menor brecha en los ingresos laborales, que fue el mecanismo más importante al respecto. Un factor relevante detectado sobre el particular es el incremento del nivel educativo, que habría favorecido las mejoras en la distribución al reducirse las brechas entre los quintiles de hogares con diferentes niveles de ingreso per cápita (Cruces, García

Domenech y Gasparini, 2012). Otro factor importante son las políticas laborales aplicadas en este período (véase la sección d.ii).

Hay indicios de que también el sesgo de la demanda laboral en favor de los más calificados se ha revertido durante la década de 2000.

En los cuatro estudios de caso presentados en López-Calva y Lustig (2010) sobre la Argentina, el Brasil, México y el Perú se identifica, entre las causas de menores brechas de ingresos, un menor sesgo de la demanda en favor de personal más calificado como resultado del término del impacto del cambio tecnológico intensivo en calificaciones, que fue incentivado por las reformas económicas de los años ochenta y noventa.

Gasparini y otros (2011) argumentan que la demanda de mano de obra menos calificada habría aumentado en el contexto de la expansión de los bienes básicos y procesos intrasectoriales, como la difusión tecnológica y el desequilibrio (*mismatch*) entre las calificaciones de personas con mayores niveles de educación formal y los requerimientos de los puestos disponibles. El Banco Mundial (2012) plantea la hipótesis de que la concentración del crecimiento en los sectores productores de bienes y servicios no transables habría reducido la demanda de personal de mayor nivel de calificación, que en estos sectores sería más débil que en la industria manufacturera.

En el cuadro II.9 se muestra para 15 países la composición del empleo adicional, según nivel educativo y diferenciando el empleo asalariado (que reflejaría la demanda laboral de las empresas) del no asalariado (que representa diferentes dinámicas, predominando generalmente la presión desde la oferta)²⁶. Se observa que, tal como se constató con respecto a los años noventa (Weller, 2000), la mayoría de los nuevos empleos se genera como empleo asalariado para personas de nivel educativo medio y alto. Por otra parte, como reflejo de los avances de los sistemas educativos, solo un porcentaje muy menor del nuevo empleo (alrededor de un 5% en la mediana de los 15 países) corresponde a personas de hasta 9 años de educación.

■ Cuadro II.9

América Latina (mediana de 7 y 15 países): composición del empleo neto adicional, según nivel educativo, para asalariados y no asalariados, alrededor de 2002-2012

Grupo de países	Categoría de ocupación	Nivel educativo			Total
		Hasta 9 años	10 a 12 años	13 años y más	
Siete países	Ocupados	3,4	46,7	44,2	100,0
	Asalariados	3,3	24,7	32,6	82,4
	No asalariados	-5,6	13,8	7,4	17,6
15 países	Ocupados	4,7	46,3	44,2	100,0
	Asalariados	3,3	26,4	32,6	77,9
	No asalariados	4,1	13,8	8,6	22,1

Fuente: elaboración propia sobre la base de las encuestas de hogares de los países.

Nota: los siete países presentados por separado son la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y el Perú. En los 15 países se incluye, además, al Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, el Paraguay, la República Dominicana y Venezuela (República Bolivariana de).

Si se comparan los resultados respecto de los siete países para los que se hizo este mismo cálculo en relación con cierto período de los años noventa (Weller, 2000), se registra una demanda laboral levemente superior para las personas de bajo nivel educativo, cuyo número decae en el

²⁶ Por otra parte, se presenta el resultado para un conjunto de siete países respecto de los cuales se dispone de la misma información que acerca de los años noventa (Weller, 2000). Cabe señalar que los datos allí presentados abarcan un período previo a la “media década perdida”, que se inició hacia fines de los años noventa.

empleo no asalariado en la mediana de estos siete países, pero sube en el asalariado. Esto reflejaría una demanda laboral más equilibrada según nivel educativo, reduciéndose el sesgo de la demanda en favor de los más calificados. Sin embargo, en la mediana de 15 países tanto el empleo asalariado como el no asalariado se expanden para personas con un bajo nivel de escolarización y lo hacen un poco más para los no asalariados. De todas maneras, en comparación con el resultado de los años noventa, cuando la relación de generación de empleo para los menos calificados en el empleo asalariado con respecto al no asalariado representó alrededor de 0,5 (para siete países), en la década de 2000 aparentemente hubo una demanda laboral relativa levemente más intensa para este grupo de personas (con una relación entre el empleo asalariado y el no asalariado de 0,8), como también para el grupo más grande de países.

En resumen, la demanda laboral sigue favoreciendo la incorporación de personas de nivel educativo intermedio y alto, aunque además hubo nuevas oportunidades para personas con poca educación formal.

Para analizar las características sectoriales de la demanda laboral se procedió a una descomposición siguiendo la metodología de Berman, Bound y Griliches (1994), con la que se estiman los aportes de los cambios intra e intersectoriales tanto para la mayor demanda de personas de niveles altos e intermedios de educación formal, como para la menor demanda de personas de más bajo nivel de educación formal²⁷.

Como se advierte en el cuadro II.10, igual que en los años noventa, la expansión del empleo asalariado para personas altamente calificadas se centró en el sector terciario. Los servicios —sumando los servicios comunales, sociales y personales y los servicios financieros, inmobiliarios y a empresas— fueron responsables de más de la mitad de estos nuevos empleos. En contraste con los años noventa, también los cambios en el comercio (por ejemplo, la expansión del comercio al por menor a gran escala: super e hipermercados, centros comerciales, y otros) incidieron en una mayor demanda de personal altamente calificado, y no solo debido a la expansión de este rubro (efecto de cambios intersectoriales), sino también a cambios intrasectoriales. Por el contrario, el aporte de la industria manufacturera a la demanda de personal de alto nivel de calificación fue débil, sobre todo a causa de la reducción de la participación del sector en el empleo total. Los cambios intrasectoriales influyeron en un aumento de la demanda de este tipo de trabajadores por parte de la industria manufacturera, si bien —tal como se indica en la última columna del cuadro 5a)— el incremento de la participación de personal de alto nivel educativo fue menor que en otros sectores. En términos relativos, destaca el aumento de categoría (*upgrading*) de las calificaciones demandadas en la construcción, la minería y, nuevamente, el comercio.

El aumento de la proporción de los altamente calificados entre los asalariados se debió, en el saldo, casi exclusivamente a los cambios internos de las ramas de actividad²⁸. En varios rubros,

²⁷ Se trata del resultado de la siguiente descomposición:

$$\Delta S = \sum_{i=1}^n \Delta A_i S_i + \sum_{i=1}^n \Delta S_i A_i$$

para $i = 1, \dots, n$ ramas de actividad, donde:

S = proporción de personal con un nivel educativo específico en el empleo asalariado total.

S_i = proporción de personal con un nivel educativo específico en la rama de actividad i .

A_i = empleo asalariado en la rama i como proporción del empleo asalariado total.

Las barras indican los promedios de los valores correspondientes a los años iniciales y finales. De esta manera, el primer término del lado derecho de la ecuación capta la contribución de los cambios entre las ramas (es decir, las diferencias con respecto al crecimiento del empleo asalariado), mientras que el segundo término capta la contribución de los cambios dentro de la rama (esto es, las variaciones de la participación del personal con un nivel educativo específico en el empleo asalariado de la rama).

²⁸ Esto no necesariamente implica transformaciones productivas; en muchos casos este cambio dentro de la rama consiste en la sustitución de personal de mayor edad, que se jubila, por personas jóvenes con más alto nivel de educación formal.

sobre todo del sector terciario pero también en la construcción, se generaron nuevos puestos de este tipo a partir de cambios intersectoriales, sin embargo, estos empleos adicionales se compensaron en gran medida por las pérdidas en otras ramas de actividad.

■ Cuadro II.10

América Latina (mediana de 15 países): contribución de los cambios intra e intersectoriales a la variación de la participación de los grupos educativos en el empleo asalariado, alrededor de 2002-2012

(En porcentajes)

a) Asalariados de alto nivel educativo (13 años y más)

	Cambios intrasectoriales	Cambios intersectoriales	Total	Incremento relativo ^a
Total	4,09	0,20	4,29	1,00
Sector agropecuario	0,14	-0,48	-0,34	1,01
Minería	0,07	0,11	0,18	1,19
Industria manufacturera	0,42	-0,29	0,13	0,72
Construcción	0,08	0,22	0,31	1,42
Comercio	0,75	0,27	1,02	1,18
Transporte y comunicaciones	0,26	0,16	0,42	1,14
Servicios	2,37	0,22	2,59	0,94

b) Asalariados de nivel educativo intermedio (10 a 12 años)

	Cambios intrasectoriales	Cambios intersectoriales	Total
Total	3,56	0,84	4,38
Sector agropecuario	0,41	-0,03	0,37
Minería	-0,02	0,09	0,07
Industria manufacturera	1,18	-0,69	0,49
Construcción	0,54	0,33	0,88
Comercio	0,80	0,89	1,69
Transporte y comunicaciones	0,43	0,19	0,62
Servicios	0,20	0,06	0,25

c) Asalariados de bajo nivel educativo (hasta 9 años)

	Cambios intrasectoriales	Cambios intersectoriales	Total
Total	-7,56	-1,01	-8,58
Sector agropecuario	-0,61	-1,74	-2,34
Minería	-0,06	0,08	0,02
Industria manufacturera	-1,57	-1,24	-2,81
Construcción	-0,66	0,77	0,11
Comercio	-1,50	0,84	-0,66
Transporte y comunicaciones	-0,67	0,24	-0,43
Servicios	-2,49	0,03	-2,46

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

^a Proporción entre el crecimiento porcentual del grupo educativo en la rama de actividad y el crecimiento porcentual del grupo educativo en el conjunto de los asalariados.

Nota: Los países cubiertos son: Argentina, Brasil, Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela (República Bolivariana de).

También el incremento de la participación de asalariados con un nivel intermedio de educación formal se debe principalmente a los cambios intrasectoriales (y, por lo tanto, en parte al elevamiento

general del nivel educativo). No obstante, en comparación con los asalariados de más alto nivel de educación, los cambios intersectoriales tuvieron una repercusión claramente más notoria. Llama la atención al respecto el marcado impacto de la demanda laboral del comercio y, en magnitudes mucho más acotadas, de la construcción, el transporte y las comunicaciones. El comercio también destaca entre las ramas con un importante acrecentamiento del personal de nivel educativo intermedio a causa de los cambios intrasectoriales, lo que subraya el peso de la modernización sectorial ya mencionado a propósito del personal de nivel educativo más elevado. También la industria manufacturera muestra claros indicios de *upgrading* de la estructura de personal, con pronunciados incrementos del personal de educación intermedia y (como ya se vio) alta.

La contracción del empleo de personal de bajo nivel de educación formal también se centró en los cambios internos de las ramas de actividad. El *upgrading* de la estructura educativa en los servicios, la industria manufacturera y el comercio incidió en este proceso. Sin embargo, también contribuyeron las transformaciones intersectoriales, sobre todo la reducción de la proporción del empleo en la agricultura y la industria manufacturera. Por otra parte, surgieron empleos para personas de bajo nivel de educación formal como consecuencia de la expansión, especialmente, del comercio y la construcción.

Por lo tanto, la concentración del crecimiento económico en el sector terciario durante el período 2003-2012 no implicó una baja de la demanda de personas de altos niveles de calificación. Esta, al igual que en los años noventa (Weller, 2000), se centró en el sector terciario. Específicamente en el comercio se observan indicios de una modernización que fomenta esta demanda²⁹. Por otra parte, y a diferencia de los años anteriores, en algunos casos las transformaciones intra y, en ciertos casos, intersectoriales estimularon la demanda de personal de calificación intermedia y, en menor grado, de educación formal baja. Nuevamente, estos procesos se concentraron en el sector terciario, si bien las transformaciones internas también favorecieron la expansión del empleo para el grupo educativo intermedio en la industria manufacturera y el sector agropecuario³⁰. Este cambio parcial en las pautas de la demanda laboral habría favorecido a los ingresos de los trabajadores relativamente menos calificados y contribuido a reducir las brechas salariales.

Además, la recomposición del empleo hacia los segmentos de media y alta productividad incidió favorablemente en los ingresos medios de los segmentos de baja productividad. Como se mencionó previamente, el empleo en estos segmentos es heterogéneo. En países con un menor PIB per cápita y, por lo tanto, con menor grado de asalarización de los ocupados, una mayor parte del empleo por cuenta propia representa la presión desde la oferta (Weller y Kaldewei, 2013, págs. 35-39). En estos países, tal como se desprende de los planteamientos teóricos mencionados en la sección IV, los ingresos laborales medios relativos del trabajo por cuenta propia son más bajos que en aquellos países con menor proporción de los ocupados por cuenta propia (donde una mayor parte de ellos trabajan de esta manera en búsqueda de las ventajas relacionadas con este tipo de trabajo) (Weller, 2012).

Por consiguiente, una reducción relativa del empleo en segmentos de baja productividad también favorecería los cambios intrasectoriales al aminorar la presión desde la oferta y, específicamente, aumentaría los ingresos medios en dichos segmentos. En efecto, entre 1990 y 2000-2002, los ingresos medios de los asalariados (excluidos los profesionales y técnicos) en empresas con cinco y más trabajadores se mantuvieron constantes en términos de líneas de pobreza, mientras que los de los trabajadores por cuenta propia (excluidos los profesionales y técnicos) cayeron en 0,6 líneas de pobreza. En contraste, entre 2000-2002 y 2009-2010 los ingresos de ambos grupos aumentaron (en el promedio) en 0,4 y 0,6 líneas de pobreza, respectivamente³¹.

²⁹ Este resultado contradice lo planteado por el Banco Mundial (2012), según el cual el fortalecimiento de los sectores no transables se habría traducido en una caída de la demanda de mano de obra calificada.

³⁰ Según Klasen, Otter y Villalobos Barría (2012), el auge de los recursos naturales a mediados de la década del 2000 tuvo un efecto distributivo favorable en las zonas rurales de Honduras, al mejorar los ingresos de los trabajadores agropecuarios. Por otra parte, hay evidencia anecdótica de varios países en cuanto a que la reducción de la oferta laboral ha derivado en mejoras de los ingresos en el sector agropecuario.

³¹ Cálculo propio sobre la base de CEPAL (2012).

En resumen, el mejor contexto económico favoreció a los ingresos de los ocupados en la base de la escala de ingresos laborales, principalmente debido a dos mecanismos vinculados: la mayor demanda laboral (sobre todo de actividades del sector terciario) de trabajadores de niveles medios y bajos de educación y la reducción de la presión desde la oferta sobre los segmentos de baja productividad.

ii) La institucionalidad laboral y las características del empleo

Como ya se planteó, además del contexto económico y productivo, es la institucionalidad laboral la que incide mayormente en la evolución del empleo y sus características. Recientemente, los cambios en la institucionalidad laboral contribuyeron a las mejoras, sobre todo, de la calidad del empleo y a la reducción de la desigualdad salarial.

Durante los años dos mil en muchos países se modificó la perspectiva sobre la institucionalidad laboral. Cabe recordar que las reformas de los años noventa pusieron énfasis en ampliar la gama de contratos disponibles, añadiendo al contrato “típico” de duración indeterminada contratos de duración determinada, ampliando el uso del período de prueba y facilitando modalidades de subcontratación. La segunda tendencia consistió en el abaratamiento del despido, destacándose como medidas la ampliación de la definición del despido por causa justa y la introducción de sistemas de protección al desempleo por medio de cuentas individuales (Vega Ruiz, 2005).

Generalmente y como parte de paquetes de estabilización macroeconómica, en los años ochenta en muchos países los salarios mínimos reales cayeron pronunciadamente, mientras en los años noventa prevaleció su estancamiento. Además, en muchos casos se dio un acentuado debilitamiento de la inspección del trabajo, en un marco más amplio de estrategias para reducir el papel y el tamaño del Estado. En consecuencia, en numerosos casos la brecha entre las disposiciones legales y la realidad laboral tendió a ampliarse (Bensusán, 2006).

Por otra parte, aminoró la proporción del empleo en los segmentos de productividad media y alta (debido a bajas tasas de crecimiento económico, una marcada caída relativa del empleo público y, por lo menos transitoriamente, una reducción de la elasticidad empleo asalariado-producto), lo que redundó en una “flexibilización de hecho”. Eso contribuyó, además, a la pérdida de fuerza de los movimientos sindicales.

Los mediocres resultados de las reformas aplicadas durante los años ochenta y noventa y las diferentes crisis que se produjeron en América Latina y el Caribe a partir de mediados de los años noventa debilitaron las políticas laborales orientadas a la desregulación como instrumento clave para fomentar la generación de empleo. En este escenario, durante los años dos mil emergieron en la región nuevas propuestas políticas bajo la premisa de que frente al contexto de la globalización no existe una respuesta única en términos de reestructuración productiva y políticas económicas, así como con respecto a las políticas laborales (Fraile, 2009; Weller, 2009; Lee y McCann, 2011). Al mismo tiempo, en el debate internacional empezó a prevalecer una mayor cautela ante propuestas de desregulación radical (BID, 2003; Freeman, 2005). En la región contribuyó a este cuestionamiento el hecho de que el efecto de una reforma laboral liberalizadora de gran alcance en el crecimiento económico fue estimado como más bien limitado (BID, 1997), y que las expectativas de generación de empleo formal que se pusieron en las reformas no se cumplieron.

En la década de 2000, en algunos países mejoraron las condiciones de la organización sindical y se logró frenar o invertir la tendencia predominante de un descenso de la sindicalización³². En este escenario se registró una ligera ampliación del espectro temático de la negociación colectiva, al extenderse a nuevos grupos de trabajadores, como los temporeros y las empleadas domésticas. En algunos casos, se limitó la subcontratación de personal debido a los abusos detectados en la aplicación de este instrumento contractual y se asemejaron las condiciones de trabajo en el empleo doméstico a las de otros trabajadores.

³² Véase OIT (2009) para una ilustración de la tendencia de una decreciente sindicalización entre 1989 y 2005.

Ante la disparidad entre la legislación vigente y los grados de cumplimiento, en diversos países aumentaron los recursos disponibles para la inspección del trabajo a objeto de mejorar el cumplimiento de las normas existentes. Además, en muchos países se desarrollaron esquemas destinados a incentivar la formalización empresarial y laboral, específicamente en la pequeña y microempresa (pymes) (OIT, 2014). En vista de que la informalidad se determina tanto por aspectos de la estructura productiva como por aspectos institucionales, las políticas de formalización hacen una contribución adicional a la moderación de la segmentación del mercado laboral. Específicamente, la formalización de la relación laboral es de gran relevancia para la calidad del empleo, pues la evidencia indica que un contrato formal de trabajo podría ser una “llave de acceso” a otros beneficios que caracterizan a los empleos de buena calidad (Weller y Roethlisberger, 2011; CEPAL/OIT/FAO, 2012).

Además, en varios países las reformas de las relaciones laborales individuales tuvieron un sello protector. Por ejemplo, en algunos de ellos se redujo el número de horas semanales de trabajo, se aumentó el pago de las indemnizaciones en caso de despido injustificado, se restringió el uso de horas extras o se incrementó el pago correspondiente, y se ampliaron los períodos pre y postnatal.

Al mismo tiempo, en algunos países se fortaleció el seguro de desempleo o se crearon modelos nuevos (varios países están en proceso de hacerlo) para ampliar los sistemas de protección de los trabajadores en un contexto de mercados estructuralmente más volátiles. Además, en muchas naciones se emprendieron políticas de salario mínimo más activas³³. Tal como en los años noventa, en el caso de México la caída del salario mínimo se identificó como un factor que contribuyó significativamente a la ampliación de las brechas de ingresos (Cortez, 2001; Bosch y Manacorda, 2010), en relación con el período reciente, Cornia (2014), Keifman y Maurizio (2012), y CEPAL (2014c) encontraron que en varios países los aumentos del salario mínimo y la mayor formalidad —o la interacción de ambos— han sido factores importantes para la reducción de dichas brechas.

En resumen, al contrario de lo ocurrido durante las décadas precedentes, con respecto al citado doble objetivo de la institucionalidad laboral en el período reciente se implementaron mayores medidas que fortalecen los derechos individuales y colectivos de los trabajadores; aunque, por lo general, sin dejar de lado el objetivo de un funcionamiento eficiente del mercado laboral, que fue apoyado por medidas como las políticas de formalización empresarial y laboral.

e) Conclusiones

En el decenio 2003-2012, los mercados laborales de América Latina y el Caribe mostraron un desempeño que, en varios aspectos, representó una ruptura con la evolución previa. En particular, la tasa de desempleo abierto descendió ostensiblemente a raíz de un aumento de los niveles de ocupación, los indicadores de calidad del empleo mejoraron en el contexto de una mayor formalidad laboral, y se redujeron las brechas de ingresos entre los trabajadores más y menos calificados.

Para comprender los factores que habrían influido en tal desempeño, en este artículo se plantea que habría que analizar el comportamiento del entorno económico-productivo (el crecimiento económico, la evolución de la productividad laboral y los cambios en la heterogeneidad estructural) y de la institucionalidad laboral. La revisión de estos factores en dicho decenio muestra que su combinación fue la que marcó los tres hechos estilizados que caracterizaron a la evolución laboral reciente. Un crecimiento económico relativamente elevado estimuló la demanda laboral, lo que favoreció una dinámica generación de empleo sobre todo en segmentos de productividad media y alta, facilitando una mayor formalidad e incrementos de los ingresos laborales. Las características de la demanda laboral, centrada en las actividades productoras de bienes y servicios no transables (sector terciario y construcción),

³³ En la mediana de 20 países, entre 1990 y 2003 el salario mínimo real no registró cambios, mientras que en el período comprendido entre 2003 y 2012 se observa un incremento anual de 2,0%. Si los aumentos se ponderan por la población en edad de trabajar, el incremento anual del período reciente fue de 4,4% (cálculo propio sobre la base de información oficial de los países).

marcaron las pautas de la generación de empleo. Transformaciones inter e intrasectoriales conllevaron aumentos de la productividad, relacionados —en varias ramas de actividad, como comercio y transporte, almacenaje y comunicaciones— con procesos de *upgrading* de la estructura ocupacional, que facilitaron mejoras en la calidad del empleo. Por otra parte, las características de la demanda laboral mejoraron las opciones de inserción de trabajadores de nivel educativo bajo y medio, lo que incidió en una merma de las brechas de ingreso. Los cambios institucionales también contribuyeron a disminuir estas brechas, y dieron lugar a una mayor formalización del empleo y mejoras en los indicadores de su calidad. Mientras que la fuerte generación de empleo fue un factor clave para el descenso de la pobreza, la reducción de las brechas de ingreso lo fue para avanzar en el retroceso de la desigualdad a nivel de los hogares.

A pesar de los avances revisados que revirtieron las tendencias previas, los mercados laborales de la región continúan mostrando agudas debilidades, tales como altos niveles de informalidad, grandes brechas de productividad, un elevado porcentaje de trabajadores pobres y desprotegidos, bajos niveles de participación en el mercado laboral de las mujeres, notorias desigualdades laborales entre hombres y mujeres tanto dentro como fuera de los mercados del trabajo, discriminación de diferentes grupos de trabajadores, bajos índices de calidad del empleo, como también escasos niveles de capacitación continua, sindicalización y negociación colectiva. Obviamente, no obstante los avances recientes, los desafíos siguen siendo considerables.

En el futuro próximo hay varios aspectos que amenazan con frenar, por lo menos, el ritmo de las mejoras laborales. Primero, con un entorno global de menor dinamismo que en el pasado reciente, las perspectivas de crecimiento económico regional son menos promisorias debido a una demanda externa más acotada (CEPAL, 2014b). Al mismo tiempo, en muchos países la dinámica de la demanda interna, basada sobre todo en el consumo de los hogares, tiende a desacelerarse debido a factores como el fin del mejoramiento de los términos de intercambio (lo que atenúa el incremento del ingreso nacional disponible), el fin de las tendencias de apreciación cambiaria y los altos niveles de endeudamiento de los hogares. A nivel regional, ya en 2013 la generación de empleo fue débil, tanto en términos absolutos como en relación con la tasa de crecimiento económico alcanzado en ese año (CEPAL, 2014a).

Por parte de las políticas, en muchos países el enfoque de centrar la formalización en incentivos y en una supervisión más estricta podría arrojar rendimientos decrecientes, dado que ya se habría formalizado a muchas empresas y trabajadores con el potencial productivo capaz de asumir los costos correspondientes, mientras que otras empresas y trabajadores que permanecen en la informalidad reflejan la presión desde la oferta laboral y se caracterizan por tan bajos niveles de productividad que impiden, por lo menos, una formalidad plena. Esto requeriría repensar los instrumentos destinados a fomentar el desarrollo sobre todo de la micro y pequeña empresa (pymes). También es importante fortalecer el círculo virtuoso entre los incrementos de la productividad laboral y la calidad del empleo, para lo cual son elementos clave las mejoras en la educación, la formación profesional y la capacitación, así como el fortalecimiento de la “voz” de los trabajadores mediante la extensión de la organización sindical y la negociación colectiva.

B. Evolución del empleo en sectores seleccionados

Parte E Brechas y transformaciones: la evolución del empleo agropecuario en América Latina (CEPAL, 2016), Introducción, pp. 19-23; 5 páginas y Cap. I, pp. 31-55 y 97-102.

1. Introducción

Los países que hoy en día registran un PIB per cápita elevado pasaron por fases de cambio estructural a lo largo de su proceso de desarrollo. Un componente característico de esas transformaciones fue la reducción del empleo agropecuario que, por lo general, fue primero relativa y luego absoluta, una caída del aporte del sector agropecuario al producto interno y un aumento de su productividad laboral. Este último factor permitió reducir, y en algunos casos cerrar, las brechas con respecto a los otros sectores. En conjunto, se observa algo similar a lo largo del proceso de crecimiento y desarrollo durante las últimas décadas en América Latina. A nivel regional, la proporción de empleo agropecuario en el total descendió, de más de un 50% en 1950, a alrededor de un 25% en 1990 y menos del 17% en 2013, y el aporte del sector agropecuario al PIB se redujo de aproximadamente un 20% en 1950 a menos del 5% en 2014³⁴.

Sin embargo, los datos regionales muestran un escenario cambiante a lo largo del tiempo. Entre 1950 y 1970, la participación del sector agropecuario en el PIB regional descendió algo más que su participación en el empleo, lo que indica que la brecha de productividad entre este y otros sectores se habría ampliado. La situación entre 1970 y 1990 y, sobre todo, después de 1990, fue diferente. En ambos períodos, la proporción del empleo agropecuario se contrajo más que la participación en el PIB, lo que refleja una reducción de la brecha. Además, en el período entre mediados de la década de 2000 y principios de la década de 2010, los precios del sector agropecuario fueron relativamente favorables respecto de los precios de los sectores no agropecuarios, lo que contrasta con la tendencia predominante de su deterioro relativo a largo plazo.

Una evolución favorable de la productividad laboral del sector agropecuario puede basarse en un cambio estructural (la movilidad de recursos, específicamente el trabajo, hacia otras actividades de mayor productividad), cambios intrasectoriales (una transformación productiva relacionada con mayores niveles de inversión, cambio tecnológico, entre otros) o la movilidad del trabajo dentro del sector agropecuario (nuevamente, de actividades de menor a otras de mayor nivel de productividad laboral). Todos esos cambios afectan la productividad agropecuaria media y su posición relativa a los otros sectores, así como las brechas internas.

En una fase de desarrollo que se caracteriza por elevadas brechas de productividad, el cambio estructural tiende a ser el mecanismo clave para incrementar la productividad media. Posteriormente, cuando la reasignación de recursos (por ejemplo, la migración de la fuerza laboral agropecuaria) reduce las brechas de productividad, se limita el potencial correspondiente del cambio estructural y se potencia cada vez más el cambio intrasectorial (Rodrik, 2013).

Sin embargo, los cambios intersectoriales no necesariamente tienen un impacto positivo en la productividad agregada. Así, durante las últimas décadas, América Latina ha sufrido períodos (por ejemplo, los años ochenta y también, en menor grado, los años noventa) en que la salida de parte de la fuerza laboral agropecuaria, especialmente de segmentos de baja productividad, a causa de las malas condiciones de vida (factor de empuje o *push factor*) no se vio acompañada de una generación de oportunidades laborales en sectores de mayor productividad (factor de atracción o *pull factor*). Además, se perdieron empleos de productividad relativamente alta, se expandieron, sobre todo, las actividades no agropecuarias de baja productividad y se estimuló la emigración a otros países. Por esa razón, no se registraron aportes significativos del cambio estructural a la evolución de la

³⁴ Datos basados en CEPAL (2013, pág. 138 y siguientes) y actualizaciones sobre la base de datos de la CEPAL.

productividad agregada y, específicamente, la reducción relativa de la fuerza laboral agropecuaria no tuvo un gran impacto positivo³⁵.

En efecto, dichas transformaciones favorables no son procesos “naturales”, sino que se ven influidas por el contexto económico y se fomentan u obstaculizan con políticas, tanto las macroeconómicas que inciden en importantes “macroprecios” (tipo de cambio, tasas de interés, entre otros), como las sectoriales y sociales que inciden en el acceso a los activos y el desarrollo productivo del sector, así como en las características de la fuerza de trabajo rural (educación, salud).

Muchas de esas políticas suelen tener un impacto diferenciado sobre los rubros y estratos socioproductivos del sector. Esa diferenciación ilustra el hecho de que detrás de la evolución del producto, el empleo y la productividad en el conjunto del sector agropecuario latinoamericano se encuentra un sector sumamente heterogéneo, con grandes brechas de productividad laboral que reflejan marcadas diferencias en el acceso a los factores de producción y los mercados³⁶. Al respecto, y si bien se trata de una gran simplificación, se puede distinguir un segmento empresarial, que trabaja con una alta proporción de insumos industriales (maquinaria, equipos, agroquímicos) que emplea mano de obra asalariada y produce para los mercados nacional e internacional, y un segmento familiar o campesino que utiliza menos insumos industriales y emplea mano de obra familiar, y cuya producción tiene como destino principal el autoconsumo y el mercado local³⁷.

Hay una gran heterogeneidad dentro de la agricultura familiar. Un subsegmento trabaja en condiciones sumamente restrictivas en términos del acceso a los activos y marginado en las cadenas de comercialización. En consecuencia, la productividad y sobre todo los ingresos de ese subsegmento, cuyo tamaño varía de un país a otro, no solo determina la calidad de vida de la población inserta en él, sino que afecta el promedio de las variables de empleo y productividad sectorial.

La dinámica del empleo varía entre ambos segmentos estilizados a lo largo del ciclo económico. En el segmento empresarial, el empleo tendría un comportamiento procíclico en consonancia con la evolución del producto. En contraste, en el segmento campesino tendría un comportamiento contracíclico, dado que en fases de auge económico se incentiva la migración laboral hacia actividades de mayor productividad (proceso del cambio estructural) mientras que, en fases de crisis o bajo crecimiento económico, la economía campesina retiene su fuerza laboral o incluso sirve de “refugio” para miembros de la familia que retornan al hogar debido al empeoramiento de la situación laboral en actividades no agropecuarias³⁸.

Las brechas de productividad laboral entre ambos segmentos se reflejan en las características del empleo. Específicamente, los ingresos laborales suelen ser muy bajos, sobre todo en los hogares campesinos, lo que incide en los elevados índices de pobreza. Alrededor de 2010, en el promedio simple de 12 países sobre los que se disponía de información, la incidencia de la pobreza en los hogares rurales cuyos ingresos dependían completamente de la agricultura familiar fue de un 53,6%, frente a un 40,1% en el conjunto de los hogares rurales y un 43,1% en el caso de los hogares que dependían exclusivamente de salarios percibidos en empleos agropecuarios³⁹.

³⁵ En relación con el impacto desfavorable de los cambios de composición del empleo entre inicios de la década de 1990 y mediados de la década de 2000, véanse Pagés, Pierre y Scarpetta (2009), y McMillan y Rodrik (2011).

³⁶ Por ejemplo, Martínez y Paz (1993) analizaron cómo las políticas de “ajuste estructural” de los años noventa afectarían a los distintos segmentos de la agricultura centroamericana. Diferenciaban un segmento “moderno” (empresarial) de uno “tradicional” (campesino) y, en ambos, distinguían las unidades de producción según el carácter de sus principales cultivos (de exportación, competidores con importaciones, no transables).

³⁷ Véase en Schejtman (1980) una caracterización de la economía campesina en América Latina que marcó pautas. Una publicación reciente sobre la agricultura familiar en América Latina es la de Salcedo y Guzmán (2014). El esquema bipolar estilizado es, por supuesto, una simplificación de la realidad latinoamericana, pues en muchos países existe una agricultura familiar que produce principalmente para mercados más allá del local. Véase, por ejemplo, en Viera Filho (2013), un análisis de la heterogeneidad estructural de la agricultura familiar en el Brasil.

³⁸ Ese movimiento contracíclico del empleo en la economía campesina puede atenuarse debido a la emigración a otros países.

³⁹ Cálculo propio sobre la base de CEPAL/FAO/IICA (2013, cuadro 13).

Esos datos reflejan los bajos ingresos rurales y agropecuarios en general, además de la brecha interna que afecta al sector⁴⁰.

En ese contexto, cabe recordar el debate sobre el vínculo entre la productividad y los salarios agropecuarios. Según la tradición de Lewis (1954), se puede argumentar que los salarios, aún en el segmento empresarial, no aumentan con la productividad laboral debido a la presencia de una gran reserva de mano de obra que los deprime. No obstante, desde otra perspectiva, se ha sostenido que, en un contexto de marcada estacionalidad de la agricultura, los mercados laborales tienen comportamientos variados a lo largo del año, determinado por el ciclo agrícola (Martínez, 1990). Específicamente, durante la cosecha en la agricultura empresarial subirían los salarios (en los casos de cultivos intensivos en mano de obra) como indica la teoría neoclásica, mientras que fuera de ese período los salarios se determinarían, según la teoría de Lewis, por el superávit de mano de obra en la agricultura campesina.

De esa manera, el nivel medio y las brechas de la productividad laboral influyen marcadamente en las condiciones laborales y de vida de gran parte de la población rural. A pesar de las variaciones en la evolución de la productividad laboral agropecuaria, en comparación con los otros sectores, según Alston y Pardey (2014), la productividad laboral en el sector agropecuario de América Latina y el Caribe supera largamente el promedio mundial. Esa brecha favorable se ha ampliado en el período 1961-2011, mientras que se mantuvo la brecha desfavorable respecto a los países desarrollados. El producto por unidad de superficie, por su parte, es menor en América Latina y el Caribe que en el mundo en su conjunto, pero esa brecha se redujo en dicho período.

Sin embargo, así como las políticas influyen en la evolución de la productividad agropecuaria, las políticas e instituciones afectan el vínculo entre dicha productividad y las condiciones laborales y de vida. Por ejemplo, las brechas en el acceso a los activos relevantes para el desarrollo agropecuario y rural y la debilidad de las instituciones laborales y la política social influyen en las condiciones de trabajo y las desigualdades que caracterizan al ámbito rural en muchos países.

Por otra parte, la estructura productiva rural latinoamericana tiende a diversificarse y la importancia del empleo rural no agropecuario está aumentando (Reardon, Berdegú y Escobar, 2001; Dirven, 2011). Muchos hogares campesinos tienen fuentes de ingresos diversificados (Rodríguez y Meneses, 2010; CEPAL/FAO/IICA, 2013 y 2015; Rodríguez, 2016). Esa diversificación de la estructura productiva rural tiende a modificar el funcionamiento del mercado de trabajo rural⁴¹. Además, es de suponer que, con la creciente urbanización de la región y las mejoras de la infraestructura vial, el “territorio” para un mercado de trabajo rural diferenciado se contrae gradualmente. Por lo tanto, una proporción cada vez mayor de habitantes de zonas rurales tienen a su alcance oportunidades laborales no agropecuarias (tanto rurales como urbanas), y los mercados de trabajo rurales y urbanos tienden a integrarse. Este proceso se encuentra más avanzado, por supuesto, en países más urbanizados. A su vez, en los países cuyo territorio nacional todavía presenta una gran proporción rural, el mercado de trabajo rural mantendría en mayor grado sus características propias.

⁴⁰ Otro aspecto de la heterogeneidad del sector es el territorial. Si bien no se aborda en profundidad en este libro, varios de los estudios nacionales presentados hacen referencia a dinámicas específicas de la agricultura de zonas determinadas de cada país.

⁴¹ Cabe señalar que, al centrar la atención en el empleo agropecuario y su productividad y asumir, por lo tanto, una perspectiva sectorial, el estudio descarta la perspectiva territorial que implicaría un examen de los mercados de trabajos rurales. Por otra parte, si se limitara el análisis en las zonas rurales, se habría excluido la creciente proporción de ocupados en el sector agropecuario que residen en zonas urbanas. En 2012 estos representaron, según la estimación de Dirven (2015, cuadro 3 del anexo), un 25% de los ocupados agropecuarios.

2. La evolución de la productividad y el empleo agropecuario en América Latina entre 2002 y 2012

a) Introducción⁴²

Los indicadores laborales de América Latina mostraron significativas mejoras en el decenio 2003-2012. Específicamente, la tasa de desempleo abierto registró un marcado descenso y los indicadores de calidad salarial y no salarial del empleo mejoraron. Además, se redujeron las brechas salariales, de manera que la evolución de los mercados laborales tuvo un impacto decisivo en el descenso de la pobreza y de los indicadores de desigualdad que caracterizó a ese período. Detrás de estos cambios favorables hubo un crecimiento económico relativamente elevado, que se tradujo en una dinámica generación de empleo en segmentos de mediana y alta productividad, así como en modificaciones en las instituciones del mercado de trabajo orientadas a mejorar las condiciones de la inserción laboral (Weller, 2014).

El sector agropecuario suele ser el que registra un nivel más bajo de productividad e ingresos laborales⁴³. También la calidad no salarial del empleo con frecuencia es peor en este sector a causa de la debilidad de las instituciones laborales en las zonas rurales (FAO/CEPAL/OIT, 2010 y 2012).

Surge entonces la pregunta sobre si, en dicho período, el empleo agropecuario muestra mejoras similares a las del empleo en su conjunto y si las transformaciones en el agro han contribuido a los avances en el agregado. En este capítulo se resumen los resultados de un estudio que revisa la evidencia sobre la evolución reciente del empleo y la productividad laboral agropecuarios, para lo que se contó, entre otros elementos, con el procesamiento especial de encuestas de hogares de 17 países latinoamericanos⁴⁴. El período de análisis de este estudio abarcó de alrededor de 2002 a alrededor de 2012. Para evitar que la evolución de algunos países grandes “encubra” la realidad de los países de menor tamaño, los resultados del análisis se presentan generalmente como promedios simples de los datos de los países cubiertos.

Este capítulo tiene la estructura que se detalla a continuación. Tras una breve revisión de las tendencias de largo plazo de la producción y los precios agropecuarios en la sección A, en la sección B se resumen las principales tendencias recientes del empleo y los ingresos agropecuarios. En la sección C se analiza la evolución de la productividad laboral en el sector agropecuario. En las secciones D a H se muestran las características y los cambios recientes en la composición del empleo en el sector, empezando con el desempeño del empleo en los diferentes estratos productivos. Después se analiza el comportamiento de las brechas de sexo y educación que caracterizan el empleo agropecuario, y se investiga la evolución del empleo agropecuario de los diferentes grupos etarios y para los pueblos originarios. El capítulo cierra con la sección 3. de conclusiones.

b) Tendencias del producto y los precios agropecuarios

En América Latina, al igual que en los países más avanzados, la participación del sector agropecuario en el PIB tiende a mostrar un descenso gradual. Esta participación alcanzó aproximadamente un 20% a inicios de los años cincuenta y registró un marcado descenso las décadas de 1950, 1960

⁴² Se agradecen los comentarios formulados por Martine Dirven y Tomás Rosada sobre una versión previa de este capítulo y la colaboración de Evelyn Benven y Cindy Lara en el procesamiento y la sistematización de los datos.

⁴³ Cuando se habla del sector agropecuario se hace referencia al conjunto de actividades de la agricultura, la ganadería, la caza, la silvicultura y la pesca.

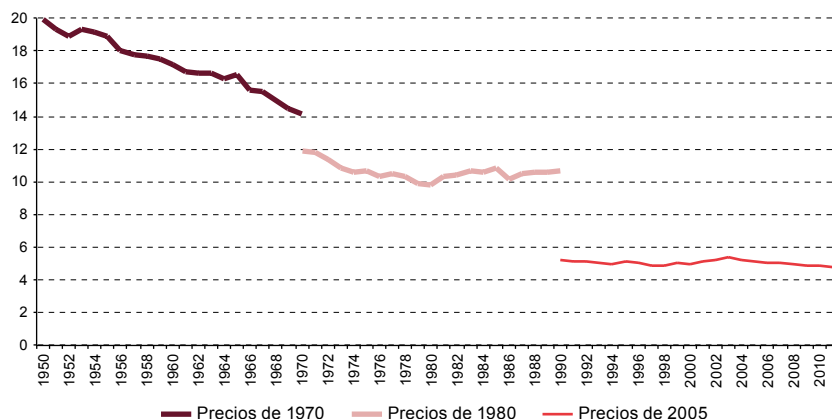
⁴⁴ Las encuestas de hogares son el principal instrumento de medición y análisis de los mercados laborales y permiten una detallada comprensión de su estructura y sus cambios. Sin embargo, especialmente respecto del sector agropecuario, tienen una serie de debilidades que se analizan brevemente en el anexo I.A1. Se agradece a Evelyn Benven y Cindy Lara por el procesamiento de las encuestas y la sistematización de los resultados. Véase en el anexo I.A2 el listado de las encuestas procesadas y utilizadas para el análisis.

y 1970. Sin embargo, los cambios se revirtieron en los años ochenta y la caída fue relativamente pequeña en los años noventa, así como en la primera década del siglo XXI (véase el gráfico II.15).

■ Gráfico II.15

América Latina (19 países): participación del sector agropecuario en el PIB, distintas mediciones, 1950-2011

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2013. Tres décadas de crecimiento desigual e inestable* (LC/G.2574-P), gráfico III.6, Santiago, 2013.

Hay que tomar en cuenta que la tendencia a la reducción del aporte del sector agropecuario al PIB se debe —además de al aumento de la producción de las ramas no agropecuarias— a la tendencia decreciente de sus precios relativos, y la caída de la proporción del sector agropecuario en el PIB suele ser mucho mayor si se toman en cuenta los cambios en los precios relativos del sector frente a las actividades no agropecuarias. Como se puede observar en el gráfico II.15, los cambios de años base en 1970 (de la medición en precios de 1970 a la medición en precios de 1980) y 1990 (de la medición en precios de 1980 a la medición en precios de 2005) incidieron en un notable descenso de la participación del sector agropecuario en el PIB. Esto implica que, en el intermedio, los precios implícitos percibidos por el sector se habían deteriorado de forma significativa. Es especialmente llamativo que entre 1970 y 1990 la participación a precios constantes solo registró una leve caída (del 11,9% al 10,7%), mientras el efecto precio adicional incidió en una rebaja de esta participación a menos de la mitad (del 11,9% al 5,3% del PIB en 1990).

Las tasas de crecimiento anual del sector agropecuario y del PIB fueron muy similares entre 1990 y 2002 (del 2,6% y el 2,7%, respectivamente), mientras que entre 2002 y 2012, el crecimiento anual del sector agropecuario verificó una leve desaceleración al 2,4% al tiempo que la expansión anual del PIB se aceleró a un 3,9%⁴⁵. En consecuencia, la participación del sector en el PIB descendió del 5,3% en 1990 al 5,2% en 2002 y al 4,5% en 2012.

Como se observa en el gráfico II.16, a nivel regional, los precios relativos del sector también se deterioraron en los años noventa, pero esta tendencia se revirtió en la década siguiente⁴⁶. Se registra una leve, aunque transitoria, recuperación de los precios relativos del sector agropecuario a inicios de la década de 2000 y un incremento continuo a partir del bienio 2006-2007, entre 2006 y 2008, y nuevamente en 2010 y 2011, en un contexto de precios crecientes, y en 2009 y 2012 con precios decrecientes⁴⁷.

⁴⁵ Cálculo a partir de la medición en dólares de 2005.

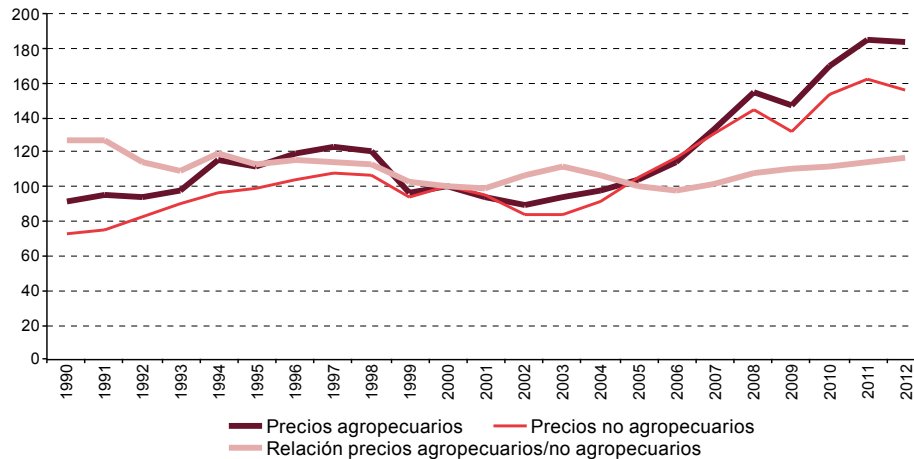
⁴⁶ Los datos corresponden al deflactor de las series de valor agregado que representa la diferencia de la evolución de las series a precios constantes y corrientes, respectivamente.

⁴⁷ Esta evolución coincide con las tendencias de los precios de los productos básicos, dado que a partir de 2006 los

■ Gráfico II.16

América Latina: evolución de los precios implícitos (deflatores) del sector agropecuario y del conjunto de las ramas de actividad no agropecuarias, y de la relación entre ambos, 1990-2012

(Índice 2000 = 100)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Este aspecto es relevante en el sentido de que el vínculo entre la productividad laboral y los ingresos laborales no puede analizarse únicamente a partir de la evolución de la primera a precios constantes, ya que los ingresos generados por una actividad también dependen de los precios que percibe y su evolución. En el caso de bienes transables, además de verse influidos por la evolución de los precios internacionales, en los precios percibidos por los productores inciden la evolución del tipo de cambio y la distribución de eventuales ganancias de precios a lo largo de la cadena de comercialización.

En términos de volumen de producción, cabe destacar que entre 2000 y 2011, la producción de cultivos por cápita de América Latina y el Caribe superó el desempeño global (FAO, 2014, pág. 70). En este período, se destacó el aumento de la producción anual de cultivos oleaginosos (6,7%) y de cultivos textiles (6,4%), aunque también otros productos, como los cereales (3,5%), las hortalizas (2,5%) y la carne (3,6%), mostraron un fuerte dinamismo (FAO, 2014, págs. 100-113). En algunos casos, esta expansión estuvo relacionada con un notorio incremento de las exportaciones, como ocurrió con la carne (11,3%), las semillas oleaginosas (9,7%) y los cereales (6,0%)⁴⁸.

Como se observa en el gráfico II.17, la expansión del sector agropecuario fue muy heterogénea en América Latina en el período más reciente y osciló entre un máximo del 4,2% por año en el Perú y lo que prácticamente sería un estancamiento en Panamá.

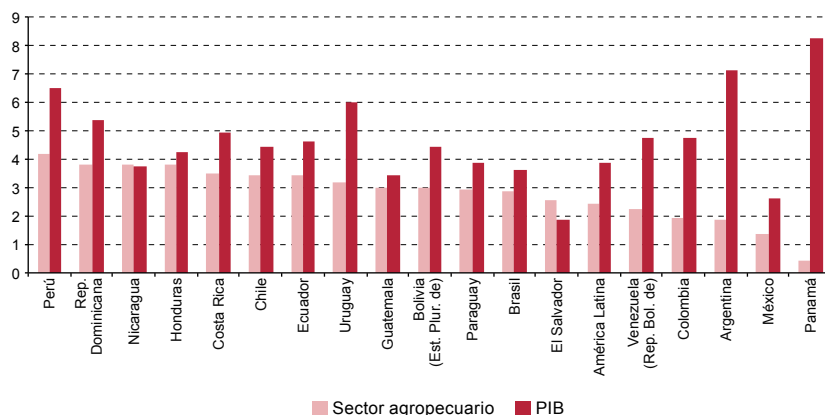
precios de los alimentos aumentaron, en términos relativos, más que los de otros productos básicos, contrario a lo registrado previamente (CEPAL, 2015b, gráfico I.21).

⁴⁸ Cálculo propio sobre la base de FAO (2014, págs. 116-118).

■ Gráfico II.17

América Latina: crecimiento anual medio del valor agregado del sector agropecuario y del PIB, 2002-2012

(En porcentajes a partir de dólares constantes de 2005)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Las tasas de crecimiento del sector agropecuario fueron menores que las del PIB, con la excepción de El Salvador y Nicaragua. La diferencia entre el sector agropecuario y el PIB fue modesta (hasta un punto porcentual de diferencia) en el Brasil, Chile, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, el Paraguay y la República Dominicana. En la Argentina, Colombia, Cuba, Panamá, el Perú, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de), en cambio, la participación del sector agropecuario en el valor agregado de las economías bajó significativamente, con una diferencia entre las respectivas tasas de crecimiento anuales de dos puntos porcentuales o más.

En resumen, en el período reciente se observó la vigencia a largo plazo de un descenso de la proporción del sector agropecuario en el PIB, si bien se trató de un descenso más moderado que el registrado entre los años cincuenta y la década de 1970. El crecimiento anual del PIB se mantuvo relativamente estable entre las décadas de 1990 y 2000 (alrededor de un 2,5%), mientras que se aceleró el crecimiento de las ramas no agropecuarias. Por otra parte, en el período reciente se constató una evolución excepcional de los precios agropecuarios, y, específicamente a partir de 2006, estos evolucionaron de manera más favorable que los precios no agropecuarios, lo que dejó los precios al final del período de análisis (2012) en un nivel relativo moderadamente mejor que al inicio (2002).

c) Tendencias del empleo y los ingresos agropecuarios

Tras el descenso de la participación del sector agropecuario en el PIB regional, la reducción del empleo agropecuario como porcentaje del empleo total es la segunda tendencia secular relevante en el contexto de este capítulo. Entre los años cincuenta y la década de 1990, la participación del sector agropecuario en la fuerza de trabajo descendió de alrededor del 55% a aproximadamente el 25%⁴⁹. Esto corresponde a un crecimiento anual del 0,7% de la PEA agropecuaria frente a un 3,8% de la PEA no agropecuaria (PREALC, 1991, págs. 12 y 20).

Como se observa en el cuadro II.12, en las últimas décadas continuó el descenso de la participación del sector agropecuario en el empleo total. En el promedio simple de los países con

⁴⁹ Dado que no se dispone de información histórica del número de ocupados de cada uno de los sectores, se utiliza la población económicamente activa (PEA) como indicador aproximado.

información comparable en tres momentos (inicios de los años noventa, inicios de la década de 2000 e inicios de la década de 2010), esta participación se redujo de un 30,3% a un 25,1% y de un 24,4% a un 21,0%⁵⁰. Específicamente, entre 2002 y 2012 se destacaron reducciones de más de diez puntos porcentuales entre el primer y el último momento en Bolivia (Estado Plurinacional de) y entre cinco y diez puntos en el Brasil, Costa Rica, el Paraguay y el Perú⁵¹.

■ Cuadro II.12

América Latina (17 países): crecimiento anual del empleo agropecuario y del empleo total, y proporción del empleo agropecuario en el total, 1990-2002 y 2002-2012
(En porcentajes)

	1990-2002				2002-2012			
	Crecimiento del empleo agropecuario	Crecimiento del empleo	Proporción del empleo agropecuario		Crecimiento del empleo agropecuario	Crecimiento del empleo	Proporción del empleo agropecuario	
			Inicio del período	Fin del período			Inicio del período	Fin del período
Bolivia (Estado Plurinacional de)	1,1	1,5	44,2	43,3	-1,2	3,9	42,1	29,6
Brasil	3,0	3,2	21,1	20,7	-2,0	1,6	21,8	15,7
Chile	-1,4	1,7	19,6	13,5	0,2	2,8	12,8	10,0
Colombia	-0,1	1,7	26,7	22,7	1,2	2,8	20,5	17,5
Costa Rica	-0,4	3,8	25,9	15,9	0,7	2,5	15,9	13,4
Ecuador	1,8	2,9	31,0	27,5	0,1	1,2	31,3	27,8
El Salvador	-3,7	2,2	35,8	19,7	2,1	1,5	19,7	21,0
Guatemala	2,1	4,1	49,9	38,7	2,0	1,9	38,7	39,1
Honduras	3,0	3,9	43,3	38,8	2,9	3,1	39,0	38,2
México	-1,2	2,6	26,8	17,9	-0,7	2,0	17,9	13,7
Nicaragua	2,3	4,3	39,3	30,6	5,2	4,4	30,5	32,2
Panamá	-0,6	3,5	27,3	17,4	1,4	3,0	19,5	16,7
Paraguay	6,1	2,4	28,7	34,3	0,5	3,8	34,4	25,5
Perú	6,3	5,0	31,1	34,4	-0,9	2,5	34,4	25,5
República Dominicana	0,7	3,0	20,3	15,9	1,4	2,5	15,9	14,2
Uruguay	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	-1,9	1,6	10,7	8,6
Venezuela (República Bolivariana de)	1,0	3,6	13,4	9,9	0,1	2,5	9,8	7,7
Promedio	1,3	3,1	30,3	25,1	0,7	2,6	24,4	21,0
Mediana	1,1	3,1	28,0	21,7	0,5	2,5	20,5	17,5

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos oficiales de los países.

Nota: En el primer período, los años iniciales y finales son 1990 y 2002 para el Brasil, Chile, Costa Rica, Honduras y Venezuela (República Bolivariana de); 1996 y 2002 para Bolivia (Estado Plurinacional de); 1991 y 2000 para Colombia; 1991 y 2002 para México, Panamá y la República Dominicana; 1990 y 2001 para el Ecuador; 1992 y 2001 para El Salvador; 1989 y 2002 para Guatemala; 1990 y 2003 para Nicaragua; 1997 y 2002 para el Paraguay; y 1994 y 2002 para el Perú. En el segundo período, los años iniciales y finales son 2002 y 2011 para Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Guatemala y el Paraguay; 2002 y 2012 para Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, el Perú, la República Dominicana y Venezuela (República Bolivariana de); 2003 y 2010 para Nicaragua; y 2006 y 2012 para el Uruguay.

Tanto en el promedio simple como en la mediana, la expansión del empleo agropecuario muestra una marcada desaceleración entre ambos períodos. En el segundo período, en 5 países el empleo agropecuario cayó en términos absolutos y en otros 5 no aumentó más de un 1% por año.

Por otra parte, se mantiene una elevada heterogeneidad entre los países latinoamericanos. A inicios de la década de 2010, la proporción del empleo agropecuario cayó a un 10% o menos en Chile, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de), mientras que registró una participación de

⁵⁰ Los valores a fines del primer período y a inicios del segundo no necesariamente coinciden por ajustes realizados para asegurar la coherencia entre los datos de cada uno de los períodos, por ejemplo en el contexto de una expansión de la cobertura de las encuestas correspondientes.

⁵¹ En el primer período, las mayores reducciones de la proporción del empleo agropecuario se observaron en Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua y Panamá.

más del 20% sobre todo en países andinos y centroamericanos (Bolivia (Estado Plurinacional de), Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Perú).

Con la excepción de algunos países centroamericanos, el empleo no agropecuario se expandió con tasas claramente más elevadas que el empleo agropecuario. Como se observa en el cuadro II.13, la generación de empleo se concentró en el sector terciario (específicamente en las ramas de comercio, restaurantes y hoteles, transporte, almacenamiento y comunicaciones, y servicios comunales, sociales y personales) y en la construcción. En contraste, al igual que el sector agropecuario, la participación de la industria manufacturera se contrajo⁵².

■ Cuadro II.13

América Latina (15 países): composición del empleo, por rama de actividad, promedio simple, 2002 y 2012

(En porcentajes)

	2002	2012
Agricultura, ganadería, silvicultura, caza y pesca	22,5	18,4
Minería	0,5	0,8
Electricidad, gas y agua	0,6	0,7
Industria manufacturera	13,6	11,8
Construcción	6,2	7,3
Comercio, restaurantes y hoteles	23,2	24,2
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	5,5	6,5
Servicios financieros, bienes raíces y servicios a empresas	4,8	4,5
Servicios comunales, sociales y personales	23,4	25,7

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

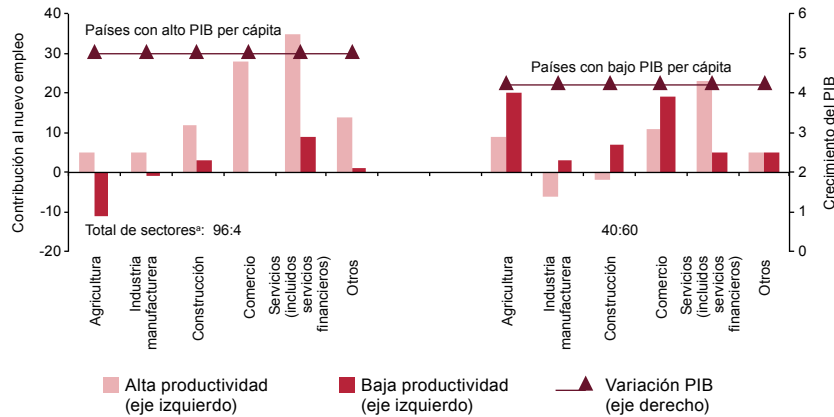
Si se distingue la generación de empleo no solo por rama de actividad, sino también, dentro de cada una de ellas, por segmentos con diferentes niveles de productividad media, se observa un significativo contraste entre los países con mayor y menor PIB per cápita (véase el gráfico II.18)⁵³. Durante el período reciente, en ambos grupos de países, los nuevos puestos de trabajo se concentraron en los rubros del sector terciario y la construcción. Sin embargo, en los países latinoamericanos con un PIB per cápita relativamente elevado, el empleo se expandió casi exclusivamente (96%) en los segmentos de alta o mediana productividad, mientras que en los países de menor PIB per cápita, un 60% de los nuevos empleos se generó en segmentos de baja productividad y solo un 40% correspondía a nuevos puestos de trabajo en segmentos de alta o mediana productividad.

⁵² Los datos del cuadro I.2 sobre la participación del sector agropecuario en el PIB no coinciden con los del cuadro I.1 debido a diferencias en la cobertura.

⁵³ Como es tradición en la CEPAL, como variable sustitutiva laboral para la medición de los segmentos de productividad media y alta se suman los asalariados públicos, los empleadores y asalariados privados de pequeñas, medianas y grandes empresas, y los trabajadores por cuenta propia que son profesionales o técnicos. A los segmentos de baja productividad corresponden los empleadores y asalariados privados de microempresas, los trabajadores por cuenta propia que no son profesionales o técnicos, los empleados domésticos y los trabajadores familiares no remunerados.

■ Gráfico II.18

América Latina (12 países): contribución al aumento del empleo, por rama de actividad y franja de productividad, promedio simple, 2002-2011
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2014*.

Nota: Los países con un PIB per cápita relativamente alto incluidos en el gráfico son la Argentina, el Brasil, Chile, Costa Rica, México, Panamá y Venezuela (República Bolivariana de). Los países con un PIB per cápita relativamente bajo son Bolivia (Estado Plurinacional de), el Ecuador, El Salvador, Honduras y el Perú.

^a El primer número se refiere a la proporción de los nuevos puestos generados en los segmentos de mayor productividad y el segundo número se refiere a la proporción de los nuevos puestos generados en los segmentos de menor productividad.

Los datos del gráfico II.18 indican que, en el promedio de los países con un PIB per cápita relativamente elevado, el empleo agropecuario cayó en términos absolutos, como resultado de una marcada contracción del empleo en los segmentos de menor productividad laboral media (agricultura familiar) y un moderado aumento en los segmentos de mayor productividad (agricultura empresarial). En oposición, en los países con un menor PIB per cápita, ambos segmentos del empleo agropecuario se expandieron y creció especialmente el empleo en la agricultura familiar, que en promedio contribuyó un 20% a la generación de nuevos puestos de trabajo en el conjunto de la economía. Es de suponer que esta diferencia se debe, sobre todo, a la insuficiencia de la generación de empleo en los segmentos de mayor productividad en el segundo grupo de países, que solo aportaron un 40% de los nuevos puestos de trabajo, mientras que otro 40% correspondía a puestos no agropecuarios en los segmentos de baja productividad, a lo que puede haber contribuido el hecho de que los países de este grupo se encuentran en una fase relativamente temprana de la transición demográfica y cuentan con tasas de crecimiento bastante elevadas de aumento de la población en edad de trabajar.

Si bien una parte de esta diferencia se debe a las distintas tasas de crecimiento económico (un 5,0% en el grupo de países de mayor PIB per cápita y un 4,2% en los países con un menor PIB per cápita), la diferencia no es lo suficientemente grande como para poder explicar las divergencias en la generación de empleo. Además, hay que tomar en cuenta el punto de partida, que en el segundo grupo de países es una estructura del empleo muy sesgada hacia los sectores de baja productividad, de manera que puede ocurrir que los sectores de productividad más alta, aun cuando tengan una alta elasticidad empleo-producto y, por lo tanto, una alta tasa de generación de empleo, generen menos puestos de trabajo que los requeridos, sobre todo en el contexto de un crecimiento demográfico relativamente elevado. En consecuencia, una alta proporción de los nuevos empleos tiene que surgir en sectores de baja productividad, entre ellos los servicios informales y la agricultura familiar.

En el promedio, los ocupados agropecuarios trabajan algunas horas mensuales menos que el conjunto de los ocupados y también que los ocupados de las otras ramas de actividad, con la excepción de los servicios comunales, sociales y personales. En parte, como se verá más adelante, esto se debe a la composición del empleo agropecuario. Por otra parte, la estacionalidad del mismo proceso productivo incide en las elevadas oscilaciones del número de horas de trabajo en el transcurso del año, y en muchos cultivos se caracteriza, específicamente, por períodos de baja demanda laboral⁵⁴. Sin embargo, por lo menos en algunos casos, el número de horas trabajadas en el sector agropecuario aumenta a través de un segundo empleo.

En casi todas las ramas, incluido el sector agropecuario —pero con la excepción de la construcción, la industria manufacturera y la rama de electricidad, gas y agua—, el promedio de horas trabajadas registró un leve descenso en el período bajo estudio (véase el cuadro II.14).

■ Cuadro II.14

América Latina (14 países): horas de trabajo mensuales, por rama de actividad, promedio simple, 2002 y 2012

(En porcentajes)

	2002	2012
Agricultura, ganadería, silvicultura, caza y pesca	159	155
Minería	193	189
Electricidad, gas y agua	180	182
Industria manufacturera	171	171
Construcción	182	182
Comercio, restaurantes y hoteles	180	175
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	203	196
Servicios financieros, bienes raíces y servicios a empresas	172	171
Servicios comunales, sociales y personales	155	153
Total ocupados	168	166

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

La composición del empleo agropecuario es muy diferente de la del conjunto del empleo. En el cuadro II.15 se muestra la composición del empleo agropecuario y del empleo total por categoría de ocupación y variación reciente.

■ Cuadro II.15

América Latina (15 países): composición del empleo agropecuario y del empleo en su conjunto, por categoría de ocupación, promedio simple, 2002 y 2012

(En porcentajes)

	Empleo total		Empleo agropecuario	
	2002	2012	2002	2012
Asalariados	51,1	55,5	34,8	36,0
Empleadores	5,0	4,5	6,1	6,0
Trabajadores por cuenta propia	31,2	30,0	41,7	43,1
Trabajadores familiares no remunerados	7,7	6,0	17,4	14,9
Servicio doméstico	4,8	4,3	n.d.	n.d.

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

⁵⁴ Véase, por ejemplo, Ferreira Irmao (1992), donde se presenta una propuesta de medición del empleo agropecuario, tomando en cuenta su estacionalidad, y los resultados de su aplicación en varios países centroamericanos.

En comparación con el conjunto del empleo, el sector agropecuario presenta las siguientes características:

- menor proporción de asalariados;
- mayor proporción de trabajadores por cuenta propia y, en menor grado, de empleadores;
- elevada presencia de trabajadores familiares no remunerados, que, en el promedio, representan alrededor de la mitad del total de los trabajadores familiares no remunerados en las economías de la región.

El trasfondo de estas diferencias es, por supuesto, la gran importancia de la economía campesina en el sector agropecuario, muy superior a la de las unidades productivas familiares en otros rubros.

El empleo asalariado se expandió de manera dinámica en el agregado entre 2002 y 2012, en detrimento de todas las otras categorías, que perdieron participación en el empleo total. En el promedio de los países cubiertos, en cambio, si bien los asalariados también aumentaron su participación en el sector agropecuario, el número de los trabajadores por cuenta propia aumentó aún más, mientras que los empleadores prácticamente se mantuvieron igual y los trabajadores familiares no remunerados sufrieron un marcado descenso. Cabe destacar que, en el promedio simple de los países, un 46% de los trabajadores independientes (empleadores y trabajadores por cuenta propia) se desempeñan en el sector agropecuario.

El análisis del empleo agropecuario por sexo suele mostrar una sobrerrepresentación de los hombres frente a las mujeres, y a inicios del período estudiado, el sector representó un 28,4% del empleo total de los hombres (todavía era la mayor rama de actividad en términos de empleo masculino), mientras que para las mujeres esta proporción solo era del 12,8% (véase el cuadro II.16). Este panorama cambió un poco en el siguiente decenio, dado que el empleo agropecuario de las mujeres registró un leve aumento en promedio (un 0,2% por año), mientras el de los hombres se estancó. En consecuencia, el descenso de la proporción del sector en el empleo total fue mucho mayor para los hombres (del 28,4% al 23,5%) que para las mujeres (del 12,8% al 10,9%). Si bien parte de la brecha de empleo entre hombres y mujeres puede deberse a problemas de medición (CEPAL/FAO/ONU-Mujeres/PNUD/OIT, 2013, págs. 70-74), hay una clara falta de oportunidades de empleo remunerado para las mujeres en el sector, así como restricciones respecto de su papel en la agricultura familiar, lo que incide en movimientos migratorios hacia las zonas urbanas que son más marcados entre ellas que entre los hombres⁵⁵.

■ Cuadro II.16

América Latina (15 países): composición del empleo, por rama de actividad y sexo, promedio simple, 2002-2012

(En porcentajes)

	Hombres		Mujeres	
	2002	2012	2002	2012
Agricultura, ganadería, silvicultura, caza y pesca	28,4	23,5	12,8	10,9
Minería	0,8	1,2	0,2	0,2
Electricidad, gas y agua	0,8	0,9	0,3	0,4
Industria manufacturera	13,6	12,3	13,6	11,1
Construcción	9,8	11,9	0,5	0,7
Comercio, restaurantes y hoteles	19,4	19,8	29,1	30,7
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	8,1	9,5	1,6	2,1
Servicios financieros, bienes raíces y servicios a empresas	4,8	4,5	4,7	4,7
Servicios comunales, sociales y personales	14,7	16,6	37,5	39,1

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

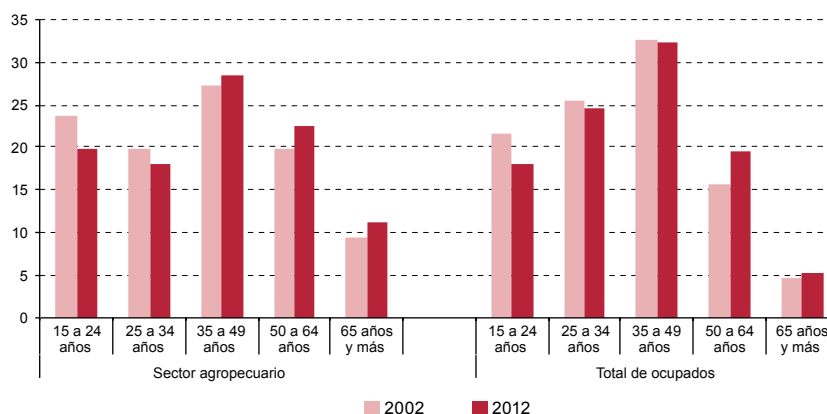
⁵⁵ Se ha estimado que en América Latina, el índice de masculinidad en 2015 era del 95,2% en las zonas urbanas y del 107,3% en las zonas rurales (CEPAL, 2015a, cuadro 10b).

En comparación con otros sectores, la estructura etaria del empleo agropecuario suele caracterizarse por una mayor proporción de trabajadores jóvenes y, sobre todo, de trabajadores de mayor edad. Esto se relaciona, por una parte, con una permanencia más breve en el sistema educativo en las zonas rurales, y, por la otra, con la debilidad de los sistemas de pensiones en estas zonas y la ausencia de instituciones que regulen la entrega intergeneracional de las fincas campesinas (Dirven, 2002). Alrededor de 2002, los jóvenes representaban un 23,6% del empleo agropecuario (frente a un 21,6% del empleo en su conjunto) y las personas de 50 años y más representaban un 29,1% del empleo en este sector (frente a un 20,3% del empleo en su conjunto) (véase el gráfico II.19).

Como resulta obvio, la evolución de la composición del empleo se ve influida por la evolución demográfica, que en la actual fase de la transición demográfica se caracteriza por el descenso de las tasas de incremento de los grupos etarios más jóvenes, como consecuencia de tasas de natalidad decrecientes. Por lo tanto, no sorprende mucho que la proporción de jóvenes (de entre 15 y 24 años) en el empleo agropecuario se contraiga en una magnitud similar a la del empleo en su conjunto (3,8 puntos porcentuales frente a 3,5 puntos porcentuales), a lo que contribuye que en muchos países se esté expandiendo la cobertura educativa en zonas rurales. Al mismo tiempo, el grupo etario de 50 años y más registró aumentos similares (4,8 puntos porcentuales en el sector agropecuario y 4,7 puntos porcentuales en el conjunto del empleo). Sin embargo, la persistencia de los factores mencionados, que influyen en la elevada proporción de gente de mayor edad (65 años y más) en el empleo agropecuario, habría incidido para que esta proporción aumentara de forma más marcada en este sector que en el conjunto del empleo (del 9,4% al 11,4% en el empleo agropecuario frente a un alza del 4,6% al 5,3% en el empleo en su conjunto).

■ Gráfico II.19

América Latina (15 países): composición del empleo agropecuario y del empleo en su conjunto, por grupo de edad, promedio simple, 2002 y 2012
(En porcentajes)



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

Dado que en el período analizado se registró un aumento de la productividad laboral media del sector agropecuario, surge la pregunta de si este aumento se relaciona con un cambio en la estructura ocupacional del sector, específicamente con un incremento de la proporción de ocupaciones de nivel de calificación alta o media. Como se indica en el cuadro II.17, en el promedio simple, la participación del grupo de ocupaciones más calificado —los profesionales y técnicos— no aumentó en este período. Sin embargo, en Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Guatemala, Panamá, el Perú, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de), este grupo ocupacional incrementó, en mayor o menor grado, su participación en el empleo agropecuario.

■ Cuadro II.17

América Latina (13 países): proporción de grupos de ocupación calificados en el empleo agropecuario, promedio simple, 2002 y 2012

(En porcentajes)

	Profesionales y técnicos	Calificación intermedia
2002	1,0	4,5
2012	1,0	5,6

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

En contraste, si se observa cómo evolucionó la participación en el empleo agropecuario de otros grupos ocupacionales con niveles de calificación intermedia (empleados administrativos, operarios de maquinaria, trabajadores de servicio y comercio, entre otros), se constata un leve aumento en el promedio, que resume incrementos bastante generalizados entre los países con información.

La estructura educativa del sector agropecuario muestra una gran brecha respecto del total. A inicios de la década de 2000, un 58,0% de los ocupados en el sector tenían solo entre 0 y 5 años de educación formal (frente al 30,5% de los ocupados en su conjunto) y un 31,3% salió del sistema educativo tras un período de 6 a 9 años de estudio (frente al 30,5% de los ocupados en su conjunto). En oposición, solo un 8,1% terminaron entre 10 y 12 años de estudio y un 2,5% registraron 13 años o más de estudio (frente al 22,7% y el 16,0% de los ocupados en su conjunto) (véase el cuadro II.18).

■ Cuadro II.18

América Latina (13 países): composición del empleo agropecuario y del empleo en su conjunto, por años de estudio, promedio simple, 2002 y 2012

(En porcentajes)

	Empleo total		Empleo agropecuario	
	2002	2012	2002	2012
0 a 5 años	30,5	23,2	58,0	49,2
6 a 9 años	30,5	27,6	31,3	33,9
10 a 12 años	22,7	27,6	8,1	13,0
13 años y más	16,0	21,4	2,5	3,4

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

La información sobre la estructura de la ocupación agropecuaria según nivel educativo parece confirmar el resultado de una transformación solo moderada hacia procesos productivos orientados a una productividad creciente. Como hemos visto, se trata de una transformación más centrada en un mayor nivel de trabajadores semicalificados que de profesionales y técnicos. Por una parte, la proporción de los ocupados con el nivel de educación más elevado (escolaridad de 13 años y más) solo aumentó un poco (0,9 puntos porcentuales frente a un incremento de 5,4 puntos porcentuales en el conjunto de los ocupados). Por otra parte, se registra un incremento significativo, de 4,9 puntos porcentuales, en el grupo que tiene entre 10 y 12 años de estudio, igual que para el conjunto de los ocupados. En el otro extremo, se observa que la mejor cobertura de los sistemas educativos incidió en una marcada reducción de los ocupados agropecuarios con hasta 5 años de estudio (8,8 puntos porcentuales frente a 7,3 puntos porcentuales para el conjunto de los ocupados). De todas maneras, todavía casi un 50% de los ocupados agropecuarios pertenecen a este grupo educativo (frente a un 23,2% en el conjunto de los ocupados).

Como se verá más adelante, a diferencia de lo ocurrido en otros períodos, la productividad laboral media a nivel regional se incrementó, incluso calculada a precios corrientes, por lo que habría que ver si la reducción de la brecha de productividad influyó en los ingresos laborales relativos del

sector agropecuario, que en el promedio suelen ser los más bajos de todos los sectores. Como se observa en el cuadro II.19, en el promedio de los países con información, los ingresos laborales medios del sector agropecuario registraron un leve incremento respecto del promedio del conjunto de los ocupados con ingresos. Solo el aumento del ingreso medio de la construcción fue similar al del sector agropecuario, mientras que descendieron los ingresos relativos de todas las otras ramas de actividad⁵⁶.

■ Cuadro II.19

América Latina (15 países): ingresos laborales medios relativos, promedio simple, alrededor de 2002 y alrededor de 2012

(Índice ingreso medio de todos los ocupados=100)

	2002	2012
Agricultura, ganadería, silvicultura, caza y pesca	59,0	60,2
Minería	146,7	142,8
Electricidad, gas y agua	190,5	144,3
Industria manufacturera	96,8	96,3
Construcción	101,5	102,9
Comercio, restaurantes y hoteles	100,7	99,4
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	132,3	121,2
Servicios financieros, bienes raíces y servicios a empresas	171,4	162,7
Servicios comunales, sociales y personales	107,6	104,2

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

Pese a la mejora relativa del sector agropecuario, los ingresos laborales del sector, igual que la productividad laboral media, continúan presentando brechas muy marcadas respecto de las otras ramas de actividad. Al final del período, el ingreso medio del sector solo alcanza un 62,5% de los ingresos medios del sector con el segundo nivel más bajo de ingresos: la industria manufacturera⁵⁷.

Si se utiliza la afiliación a un sistema de protección de salud como indicador de un empleo de buena calidad, se observa una gran brecha entre el sector agropecuario, donde a inicios de la década de 2000 solo un 32,0% de los ocupados contaban con este beneficio, y los otros sectores, donde este porcentaje alcanza hasta un 79,4% en la rama de electricidad, gas y agua, y un 66,6% en los servicios financieros, seguros, bienes raíces y servicios a empresas. Solo la construcción (34,6%) y el comercio (40,7%) registraron tasas bajas similares⁵⁸.

Entre inicios de la década de 2000 y comienzos de la siguiente, a nivel sectorial se observaron moderadas mejoras generalizadas y en el sector agropecuario la proporción de ocupados con protección subió del 32,0% al 39,1% (véase el gráfico II.20)⁵⁹.

⁵⁶ Podría llamar la atención que el ingreso medio relativo solo mejore en dos ramas de actividad y se reduzca en todas las demás. Esta evolución, aparentemente incoherente, es posible debido a la recomposición hacia ramas de ingresos medios y altos (sobre todo en el sector terciario), lo que tuvo una incidencia positiva en el promedio (véase el gráfico I.4).

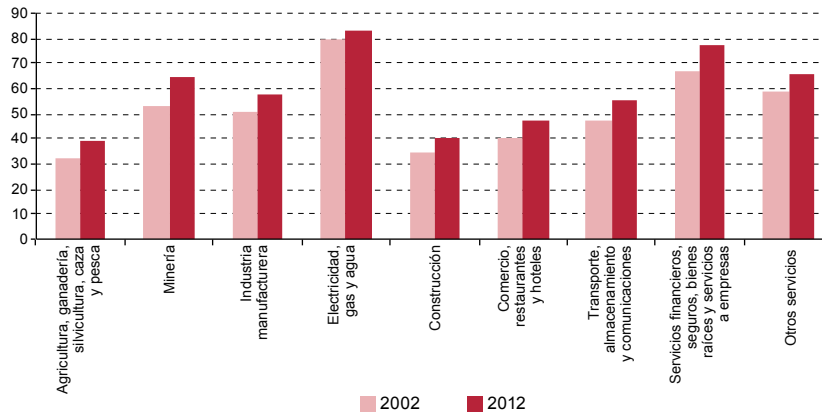
⁵⁷ En el caso de los asalariados, la construcción es el sector con el segundo nivel más bajo de ingresos medios (el salario medio del sector agropecuario representa un 61,1% del de esta rama de actividad).

⁵⁸ En esta sección solo se cuenta con datos de siete países en los que se plantea la pregunta correspondiente a todos los ocupados, mientras que en otros países la pregunta se aplica solo a los asalariados.

⁵⁹ Cabe señalar que entre los países con información se encuentran Chile, Costa Rica y el Uruguay, que se ubican entre los países latinoamericanos con mayores niveles de formalidad laboral. Por este motivo, los valores absolutos pueden estar sesgados hacia niveles más altos de cobertura. Lo que sí es relevante al respecto son las brechas intersectoriales y los cambios recientes.

■ Gráfico II.20

América Latina (7 países): proporción de ocupados con cobertura de seguro de salud, por ramas de actividad, promedios simples, 2002 y 2012
(En porcentajes)



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

Este aumento de 7,1 puntos porcentuales se ubica en la mediana de los aumentos de cobertura en las diferentes ramas de actividad, lo que indicaría que no se habría cerrado la brecha de cobertura. Sin embargo, el incremento fue levemente mayor que en la construcción y el comercio, y, si se analiza el aumento relativo de las tasas de cobertura (en tasas de variación) en vez del aumento absoluto (en puntos porcentuales), el sector agropecuario registraría el mayor incremento de todas las ramas.

Con alrededor del 60% de los ocupados agropecuarios sin cobertura de salud, no obstante, es evidente que en el sector persiste una enorme brecha de calidad del empleo, tanto en términos relativos como absolutos.

En resumen, con un aumento muy leve del número de ocupados agropecuarios, en el promedio simple de los países se mantuvo la tendencia del descenso de la proporción del sector en el empleo total. La gran mayoría de los nuevos puestos de trabajo surgieron en las ramas de actividad no agropecuarias, con grandes diferencias entre los países con mayor o menor PIB per cápita: mientras que en los primeros, los nuevos empleos se concentraron en segmentos de mayor productividad laboral media, en los segundos, una gran proporción de los nuevos puestos de trabajo surgieron en los segmentos de baja productividad.

Los ocupados agropecuarios trabajan, en promedio, menos horas por mes que los trabajadores de casi todas las otras ramas de actividad, lo que estaría relacionado con aspectos específicos del proceso productivo del sector. En el período de análisis, el número de horas trabajadas mostró un leve descenso, de conformidad con la tendencia prevaleciente en el conjunto de las ramas.

La composición del empleo agropecuario por categoría ocupacional refleja el peso de la agricultura campesina, y tanto los trabajadores por cuenta propia como los trabajadores familiares no remunerados registran una proporción muy por encima de los niveles en el conjunto del empleo. En el período que se analiza, la proporción del trabajo por cuenta propia y del empleo asalariado en el empleo agropecuario aumentó, mientras que descendió la participación del trabajo familiar no remunerado (véase la sección 3.). Las encuestas muestran una subrepresentación de las mujeres en el sector agropecuario, que se atenuó un poco en el transcurso del período bajo análisis. En la estructura etaria destaca la persistencia de una sobrerrepresentación de personas de mayor edad, mientras que la proporción de los más jóvenes tiende a asemejarse a la del conjunto de la economía, si bien todavía la excede.

La estructura ocupacional del sector agropecuario se caracteriza por la predominancia de ocupaciones poco calificadas, lo que coincide con los bajos niveles de educación formal. En el período bajo análisis hubo un modesto aumento de los grupos ocupacionales y educativos medio-altos, mientras que no se observan avances significativos en la proporción de los estratos altos. A la par de la evolución de la productividad, los ingresos del sector agropecuario mejoraron respecto de las otras ramas de actividad, aunque sigue habiendo una profunda brecha. De manera concordante con las tendencias prevalecientes en general, también se verificaron mejoras en la cobertura de seguros de salud para los ocupados agropecuarios, pero persiste una elevada proporción de ocupados sin esta cobertura, y también en este caso continúan verificándose grandes brechas. Más adelante se profundizará en algunos aspectos de las principales tendencias del empleo y los ingresos agropecuarios presentadas en este apartado.

d) La productividad laboral agropecuaria

El análisis de la evolución de la productividad a nivel regional muestra, a grandes rasgos, un escenario diferenciado a lo largo del tiempo⁶⁰. Como ya se señaló, entre 1950 y 1970, la participación del sector agropecuario en el PIB regional descendió algo más que su participación en el empleo, lo que indica que la brecha de productividad se habría ampliado⁶¹. En contraste, entre 1970 y 1990, y, sobre todo, entre 1990 y 2010, la proporción del empleo agropecuario se contrajo más que la participación en el PIB, lo que refleja una reducción de las brechas de productividad. Entre 1990 y 2012, la participación en el PIB se redujo 0,7 puntos porcentuales (lo que corresponde a un 13%), mientras que la proporción en el empleo descendió más de 4 puntos porcentuales, o un 20%. A precios constantes, esto implica un claro aumento de la productividad relativa del sector agropecuario.

Al desagregar la evolución de las últimas dos décadas se puede constatar que durante el período 1990-2002, la productividad laboral total de América Latina prácticamente se estancó, con un incremento anual de solo el 0,2%, tanto en el promedio simple como en la mediana de los países con información disponible (véase el cuadro II.20). El comportamiento del sector agropecuario fue claramente más favorable, con un incremento del 1,5% y el 1,6% por año, respectivamente. De 16 países con información disponible, en 13 la productividad laboral agropecuaria aumentó más que la del conjunto de los sectores. Las excepciones fueron Bolivia (Estado Plurinacional de), con un mayor crecimiento de la productividad en el conjunto de los sectores en comparación con el sector agropecuario, Honduras, donde ambos indicadores cayeron en la misma magnitud, y el Paraguay, donde la productividad agropecuaria bajó más que la del conjunto de sectores. En estos tres países, entonces, la brecha de productividad se mantuvo estable o se amplió, mientras que en los otros se redujo.

⁶⁰ El análisis de la productividad laboral se inicia con la revisión de su evolución a precios constantes, como se hace habitualmente. Más adelante en esta sección se toma en cuenta el papel de la evolución de los precios.

⁶¹ Cabe recordar que se trató de una fase de gran expansión de la industria manufacturera y de actividades modernas del sector terciario, en un contexto de crecimiento económico relativamente elevado. Si bien el ritmo de incremento de la productividad agropecuaria superó al del sector terciario, la productividad en la manufactura aumentó aún más. Además, el cambio estructural hacia actividades de mayor productividad incidió en un aumento del promedio total. En consecuencia, según cálculos presentados en Weller (1998, pág. 19), la productividad laboral media del sector agropecuario bajó de un 36,7% del promedio total en 1950 a un 34,2% en 1970.

■ Cuadro II.20

América Latina (países seleccionados): evolución de la productividad laboral agropecuaria y total, y proporción de la productividad laboral del sector agropecuario en relación con la productividad laboral media, 1990-2002 y 2002-2012

(En porcentajes)

	Período 1 (1990-2002) (dólares de 1995)				Período 2 (2002-2012) (dólares de 2005)			
	Crecimiento de la productividad agropecuaria	Crecimiento de la productividad laboral total	Proporción de la productividad agropecuaria respecto al promedio del conjunto de sectores		Crecimiento de la productividad agropecuaria	Crecimiento de la productividad laboral total	Proporción de la productividad agropecuaria respecto al promedio del conjunto de sectores	
			Inicio del período	Fin del período			Inicio del período	Fin del período
Bolivia (Estado Plurinacional de)	0,5	1,6	37,6	35,2	3,8	1,2	31,7	40,0
Brasil	0,6	-0,4	40,8	46,1	5,1	1,5	27,6	39,3
Chile	6,4	3,4	34,0	47,9	3,2	1,4	33,9	40,6
Colombia	1,2	1,0	61,6	62,7	0,7	1,7	43,1	39,2
Costa Rica	3,8	0,7	51,8	74,1	4,7	1,1	55,9	79,4
Ecuador	1,9	-0,7	55,9	74,2	3,2	3,4	32,0	31,4
El Salvador	4,1	1,4	46,4	60,6	-0,7	-0,1	54,6	51,5
Guatemala	0,6	-0,3	45,6	51,3	0,8	1,8	33,8	31,0
Honduras	-0,4	-0,4	49,3	49,2	0,9	1,2	37,2	35,9
México	2,6	0,3	19,3	24,6	2,1	0,8	19,3	21,9
Nicaragua	2,0	-0,1	78,4	116,1	-0,8	-0,7	57,7	57,6
Panamá	2,5	0,2	30,8	39,5	-0,9	4,1	32,5	19,8
Paraguay	-4,2	-2,6	88,9	81,9	5,4	0,5	56,3	86,1
Perú	-1,2	-1,7	28,4	29,6	5,3	4,2	22,6	25,0
República Dominicana	3,6	2,9	68,2	73,8	2,2	1,7	46,1	48,4
Uruguay	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	2,3	3,2	94,0	89,0
Venezuela (República Bolivariana de)	0,0	-2,9	41,2	58,3	2,0	1,4	42,3	45,0
Promedio	1,5	0,2	48,6	57,8	2,3	1,7	42,4	45,9
Mediana	1,6	0,1	46,0	54,8	2,3	1,4	37,2	40,0

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos oficiales de los países.

Nota: En el primer período, los años iniciales y finales son 1990 y 2002 para el Brasil, Chile, Costa Rica, Honduras y Venezuela (República Bolivariana de); 1996 y 2002 para Bolivia (Estado Plurinacional de); 1991 y 2000 para Colombia; 1991 y 2002 para México, Panamá y la República Dominicana; 1990 y 2001 para el Ecuador; 1992 y 2001 para El Salvador; 1989 y 2002 para Guatemala; 1990 y 2003 para Nicaragua; 1997 y 2002 para el Paraguay; y 1994 y 2002 para el Perú. En el segundo período, los años iniciales y finales son 2002 y 2011 para Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Guatemala y el Paraguay; 2002 y 2012 para Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, el Perú, la República Dominicana y Venezuela (República Bolivariana de); 2003 y 2010 para Nicaragua; y 2006 y 2012 para el Uruguay. Se analizan las productividades con precios de diferentes años base (1995 y 2005), más representativos de la estructura productiva y el nivel de precios de cada uno de los períodos.

En el período 1990-2002 se registra una evolución relativamente positiva y bastante generalizada de la productividad laboral agropecuaria respecto de la productividad del conjunto de los sectores, pero existe una elevada heterogeneidad respecto de los valores absolutos de la variación de la productividad agropecuaria. Con tasas de crecimiento de la productividad por encima del 3% por año se destacan Chile, Costa Rica, El Salvador, y la República Dominicana, y con tasas negativas aparecen Honduras, el Paraguay y el Perú.

En el período siguiente (2002-2011/2012) se aceleró el crecimiento anual de la productividad laboral agropecuaria y se alcanzó un 2,3% tanto en la mediana como en el promedio simple. Sin embargo, la productividad laboral del conjunto de los sectores aceleró más su crecimiento respecto

del período previo (del 0,1% al 1,4% en la mediana y del 0,2% al 1,7% en el promedio), de manera que la reducción de la brecha de la productividad entre el sector agropecuario y el conjunto de los sectores fue menor que en el período anterior. En consecuencia, medida a precios constantes, a nivel regional en ambos períodos se redujo la brecha de productividad que históricamente ha afectado a dicho sector, pero a pesar de un mejor desempeño absoluto en el segundo período, la brecha se acortó más en el primero que en el segundo⁶².

También en el período 2002-2012 hubo heterogeneidad en el desempeño de los países de la región. Si se compara la productividad relativa entre inicios de la década de 2000 y el comienzo de la década siguiente, se nota que la brecha de productividad solo se redujo significativamente en Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Costa Rica, México y el Paraguay, mientras que en el Perú, la República Dominicana y Venezuela (República Bolivariana de), el incremento de la productividad laboral agropecuaria relativa fue moderado, y en el Ecuador y Nicaragua la medida se mantuvo relativamente estable. En Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá y el Uruguay, el sector incluso sufrió un empeoramiento de la productividad relativa.

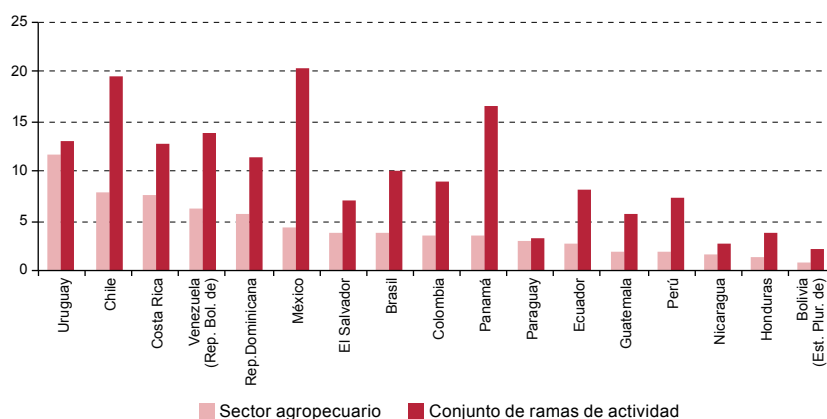
Si se compara la productividad laboral del sector agropecuario en los diferentes países de la región, se constatan grandes brechas (véase el gráfico II.21).

Entre los países con mayor productividad laboral en el sector agropecuario se destacan el Uruguay, Chile y Costa Rica, mientras que Bolivia (Estado Plurinacional de), Honduras y Nicaragua registran los niveles más bajos de esta productividad sectorial. A la vez, como se observa en el cuadro II.13, también varían muchísimo las brechas entre la productividad laboral del sector agropecuario y la del conjunto de las actividades. Estas brechas son especialmente amplias en países con grandes sectores mineros (hidrocarburos o minerales), como Chile, el Ecuador, México, el Perú y Venezuela (República Bolivariana de), y también en Panamá (que tiene un gran sector de servicios altamente productivos).

■ Gráfico II.21

América Latina (países seleccionados): productividad laboral media, sector agropecuario y conjunto de ramas de actividad, 2012

(En miles de dólares de 2005)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Nota: Los datos se refieren a 2011 para Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Guatemala y el Paraguay.

⁶² Como se observa en el cuadro I.9, la brecha de la productividad alrededor de 2002 a precios de 2005 fue bastante mayor que para el mismo año a precios de 1995, lo que refleja el empeoramiento relativo de los precios agropecuarios entre ambos años. Como se vio en el gráfico I.2, las mejoras relativas de los precios agropecuarios se dieron a partir de 2006.

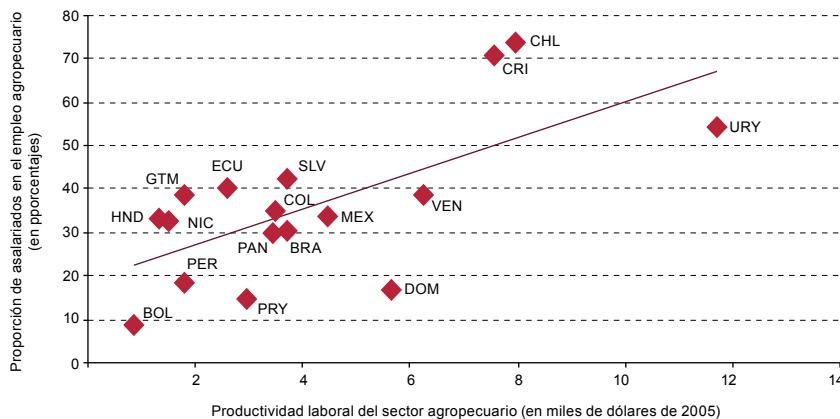
En el gráfico II.22 se muestra la relación entre la productividad laboral media del sector agropecuario y la participación del empleo asalariado en el empleo total del sector. Se observa una correlación positiva, si bien con bastante dispersión. Esta correlación no es muy marcada, sobre todo entre los países con una productividad laboral agropecuaria intermedia.

La correlación positiva en general se explicaría por el hecho de que la productividad laboral media tendería a ser más alta en países que cuentan con un mayor peso relativo de la agricultura empresarial, que generalmente se caracteriza por mayores niveles de productividad laboral, gracias a un uso más intensivo de maquinaria e insumos industriales, y una mayor utilización de mano de obra asalariada.

Por otra parte, algunos países tienen una participación del empleo asalariado agropecuario muy inferior a lo que cabría esperar si se considera la productividad laboral del sector. En estos casos, cabe suponer que buena parte de la producción (específicamente en la agricultura empresarial) se da en rubros con un uso muy intensivo de la tierra, pero poco intensivos en el uso de la fuerza de trabajo.

■ **Gráfico II.22**

América Latina (países seleccionados): productividad laboral del sector agropecuario y proporción de asalariados en el empleo agropecuario
(En miles dólares de 2005 y porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y datos oficiales de los países.

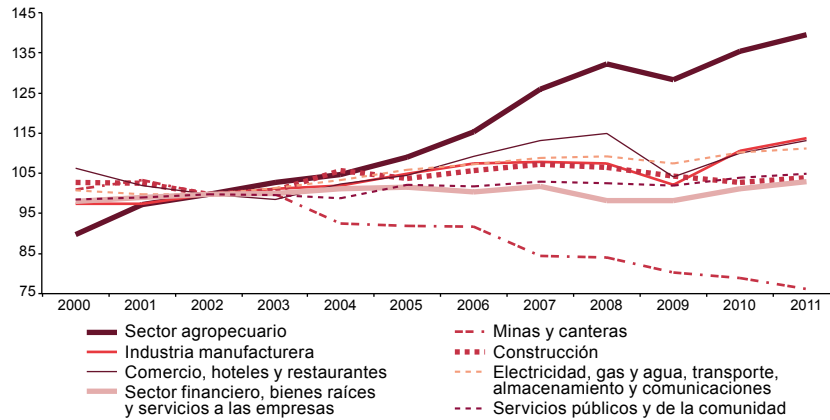
En el gráfico II.23 se muestra cómo la productividad laboral del sector agropecuario evolucionó en América Latina y el Caribe de manera dinámica en el período 2000-2011, en comparación con las otras ramas de actividad. Se observa una aceleración de su crecimiento a partir del bienio 2005-2006, una contracción en 2009, igual que en casi todas las otras ramas, y un nuevo repunte en los años posteriores. Cabe señalar que, entre las otras ramas de actividad, el comercio, la industria manufacturera y el rubro de electricidad, gas y agua son las que registraron el mejor desempeño respecto de su productividad laboral. En el otro extremo, la productividad laboral media de la minería mostró un marcado descenso⁶³.

Pese a esta evolución reciente, no obstante, aún persiste una gran heterogeneidad intersectorial respecto de la productividad laboral. Si bien la brecha entre los extremos se redujo levemente con el desempeño opuesto de los dos rubros con la más alta y la más baja productividad media (minería y sector agropecuario, respectivamente), en el gráfico II.24 se muestran las grandes diferencias que siguen existiendo entre los diferentes sectores.

⁶³ A ello pueden haber contribuido los elevados precios de los productos mineros que facilitaron la puesta en marcha de minas de menor rendimiento, que antes no eran rentables, lo que habría incidido negativamente en la productividad media de esta rama de actividad.

■ **Gráfico II.23**

América Latina y el Caribe (15 países): evolución del valor agregado por ocupado, por rama de actividad, 2000-2011
(Índice 2002=100)

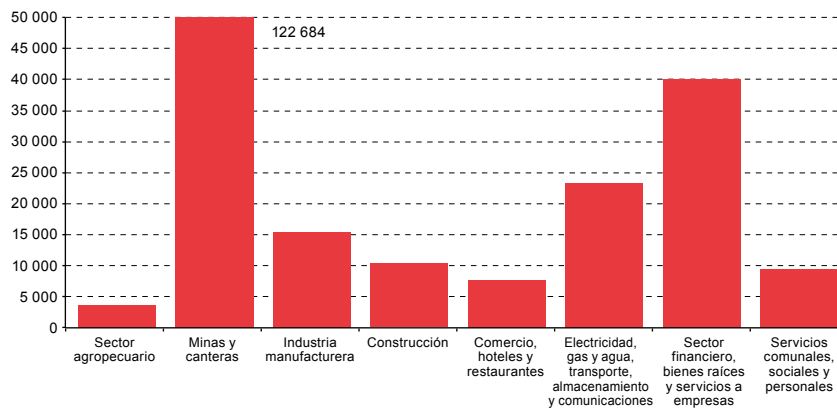


Fuente: J. Weller y C. Kaldewei, “Empleo, crecimiento sostenible e igualdad”, *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 145 (LC/L.3743), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), gráfico 13.

Nota: Los países cubiertos son: Barbados, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tabago, Venezuela (República Bolivariana de).

■ **Gráfico II.24**

América Latina y el Caribe (15 países): valor agregado anual por ocupado, por rama de actividad, 2011
(En dólares de 2005)



Fuente: J. Weller y C. Kaldewei, “Empleo, crecimiento sostenible e igualdad”, *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 145 (LC/L.3743), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), gráfico 14.

Como es bien sabido, la evolución de la productividad laboral se determina por la combinación del impacto del cambio estructural y de los cambios intrasectoriales. El primero en general ocurre por la transferencia de recursos (entre ellos, específicamente de la fuerza laboral) de un sector a otros, aunque no exclusivamente de sectores de menor productividad a sectores de mayor productividad. El segundo representa cambios en la productividad relacionados típicamente con el cambio tecnológico, pero también con un cambio estructural interno de cada sector, de actividades de menor productividad laboral a actividades de mayor productividad laboral. En el sector agropecuario esto estaría relacionado con una expansión de actividades empresariales con mayores niveles de productividad laboral, frente a una contracción relativa de la agricultura familiar.

Sin embargo, en fases de crisis económica puede ocurrir lo contrario respecto del aporte del cambio estructural a la productividad laboral agregada. Por una parte, la pérdida de empleos en segmentos de mediana o alta productividad (por ejemplo, de la industria manufacturera) puede obligar a muchas personas a insertarse en puestos de trabajo de menor productividad (por ejemplo, en el comercio informal). Por la otra, debido a la conocida característica de la agricultura familiar de actuar como empleadora de última instancia, en estas fases, el proceso de contracción relativa puede interrumpirse o revertirse, dado que se frena la migración hacia actividades no agropecuarias o incluso se registra el retorno de miembros de hogares campesinos que habrían perdido su empleo en dichas actividades⁶⁴.

3. Conclusiones

En el período de crecimiento económico relativamente elevado entre inicios de la década de 2000 y comienzos de la siguiente, el empleo agropecuario se mantuvo prácticamente estancado en términos absolutos en el promedio de los países latinoamericanos y también se mantuvo la tendencia de largo plazo de un descenso de su participación en el empleo total.

Al mismo tiempo, la productividad laboral (medida a precios constantes) continuó aumentando con tasas más elevadas que en el período previo. Durante este período, el sector agropecuario fue la rama de actividad con mayor crecimiento de la productividad laboral media, con lo que se achicó la brecha respecto de las otras actividades, si bien en el promedio simple la brecha se cerró menos que en la fase anterior y continúa siendo significativa.

En el promedio, el incremento de la productividad laboral en el agregado de las economías latinoamericanas en este período reciente se basó, sobre todo, en los cambios intrasectoriales, mientras que el aporte del cambio estructural fue más bien limitado. En el sector agropecuario, en contraste, el aumento de la productividad laboral agropecuaria en este período, más que antes, se debió, sobre todo, a los cambios intersectoriales, en especial a la rebaja de la proporción del empleo agropecuario a favor de sectores de mayor productividad.

Por otra parte, el alcance de los cambios intrasectoriales fue limitado, si bien también tuvieron un impacto positivo. En el período 2002-2012, el sector agropecuario contribuyó un 10% al impacto total de los cambios intrasectoriales en el incremento de la productividad laboral, un aporte menor respecto del período anterior. Según parece, en la mayoría de los países no se registraron las grandes transformaciones en la manera de producir que habrían estimulado la productividad.

En la primera década del siglo actual, contrario a lo observado antes, la evolución relativamente favorable de los precios percibidos por el sector agropecuario incidió en que, a nivel regional, la productividad laboral agropecuaria relativa subiera aun a precios corrientes, lo que generó un contexto favorable para la disminución de la brecha de ingresos entre el sector agropecuario y las otras ramas de actividad, si bien en varios países la evolución del tipo de cambio ha contrarrestado el posible impacto del incremento de los precios internacionales en los precios locales.

Relacionada con la mejora de la productividad relativa del sector agropecuario (a precios constantes), se observa una moderada mejora tanto de la estructura productiva como de las estructuras educativa y ocupacional. Se constata una recomposición hacia actividades con mayores niveles de

⁶⁴ Este fenómeno también se observa en Asia, donde en algunos países se ha identificado una débil relación entre el crecimiento económico y la generación de empleo en el agregado, lo que se debe principalmente a un comportamiento contracíclico del empleo agropecuario. En períodos de auge, la generación de empleo se expresa no tanto en una aceleración del aumento del nivel absoluto del empleo, sino en una masiva migración de personas activas en el sector agropecuario hacia actividades no agropecuarias, mientras que en situaciones de crisis el sector agropecuario absorbe mano de obra expulsada por otros sectores, sobre todo la manufactura (Hanusch, 2012).

productividad media. La agricultura empresarial aumentó levemente su proporción en la estructura de empleo y entre los asalariados se incrementó, sobre todo, el número de unidades pequeñas, medianas y grandes, mientras que las microempresas perdieron participación en la estructura del empleo. Esta recomposición hacia actividades que suelen registrar una productividad laboral más elevada contribuyó al aporte intrasectorial al aumento de la productividad laboral.

Al mismo tiempo, se constatan aumentos, sobre todo de los estratos medio-altos, tanto respecto de los niveles de educación, como de las ocupaciones con calificaciones intermedias, aunque sin incrementos significativos en los estratos ocupacionales y educativos altos.

La reducción de la proporción de las unidades familiares en el empleo agropecuario refleja un comportamiento contracíclico del empleo en este segmento, pero no significa una contracción del número de unidades de producción, dado que los trabajadores por cuenta propia aumentan su participación en el empleo del sector. El trasfondo de esta expansión puede haber sido, por ejemplo, la subdivisión de explotaciones existentes, la apertura de nuevas fincas en terrenos previamente no utilizados o una mayor dedicación a la ocupación agropecuaria por parte de trabajadores por cuenta propia que antes la mantenían como ocupación secundaria. En vista del contexto relativamente favorable durante el período bajo análisis y los resultados de este estudio sobre los ingresos, en muchos países, el segundo y el tercer factor pueden haber sido más relevantes que el primero.

Por otra parte, en la categoría de los trabajadores familiares no remunerados —que tienen una participación elevada en el sector— se registra un marcado descenso relativo, posiblemente en reacción a las alternativas laborales favorables en el mismo sector, pero sobre todo en actividades no agropecuarias. Este descenso se concentró en los trabajadores familiares no remunerados jóvenes, que por lo general tienen un mayor nivel educativo. El hecho de que, al mismo tiempo, haya bajado el promedio de horas trabajadas por los trabajadores familiares no remunerados indica que existió un superávit de mano de obra familiar, ya que la salida de muchas personas de las unidades agropecuarias familiares no conllevó un aumento compensatorio de las horas de trabajo de las personas que permanecieron en este tipo de inserción laboral.

La mejora de la productividad relativa del sector (a precios corrientes) representó un marco favorable para una mejora de los ingresos laborales relativos, aunque la brecha respecto de las otras ramas de actividad sigue siendo grande. Los asalariados agropecuarios mejoraron sus salarios medios frente a los asalariados en su conjunto. Por su parte, los trabajadores por cuenta propia (y los empleadores) se beneficiaron de los buenos precios del agro y mejoraron sus ingresos respecto del ingreso laboral medio en el sector agropecuario. Sin embargo, sus ingresos no aumentaron tanto como los de los trabajadores por cuenta propia en otros sectores.

El aumento de los ingresos de los ocupados agropecuarios, tanto por cuenta propia como asalariados, contribuyó significativamente a la reducción de la pobreza rural en el período de análisis. Además, como consecuencia de políticas que fomentaron la cobertura de esquemas tanto contributivos como no contributivos, se registraron ciertos avances en la calidad del empleo, indicados por la creciente cobertura de los seguros de salud (aunque esta se mantiene muy baja en el promedio del sector agropecuario). De esta manera, las mejoras relativas en los indicadores de calidad del empleo del sector agropecuario (tanto de ingresos como de otros aspectos) tendieron a reducir varios aspectos de la desigualdad en los indicadores laborales, que todavía es elevada.

En consecuencia, mientras que el aumento de la productividad laboral media en el sector agropecuario facilitó mejoras en los ingresos, con el procesamiento de las encuestas se pudieron identificar cambios que ilustran la presencia de los tres mecanismos que pueden incidir en variaciones de la productividad media:

- La contribución del sector agropecuario al cambio intersectorial se refleja en la marcada reducción relativa del empleo agropecuario, expresión del comportamiento contracíclico del

empleo agropecuario, sobre todo en su segmento familiar, en un contexto de crecimiento económico agregado relativamente elevado y surgimiento de opciones de empleo no agropecuario relativamente amplias.

- Las moderadas mejoras de las estructuras educativas y ocupacionales habrían incidido en el aporte positivo, aunque modesto, de los cambios intrasectoriales al incremento de la productividad del sector agropecuario.
- Además de los cambios tecnológicos y organizativos que pueden vincularse con este aspecto, algunos cambios de la composición interna pueden haber contribuido a este incremento, específicamente la leve caída de la proporción del empleo en la economía familiar y de los asalariados en microempresas.

Obviamente, los tres mecanismos están relacionados, dado que, por ejemplo, la salida de personas ocupadas en los segmentos de menor productividad y su inserción en actividades no agropecuarias de mayor productividad incide positivamente en la variación intersectorial, pero, al mismo tiempo, contribuye a una mejora en la composición intrasectorial, dado que aumenta la proporción de los segmentos de mayor productividad en el empleo del sector agropecuario.

A pesar de los avances recientes en términos de productividad, estructura productiva, ingresos laborales e indicadores de la calidad del empleo, en todas estas variables se mantienen marcadas brechas entre el sector agropecuario y las otras ramas de actividad. Algunos aspectos que destacan al respecto son:

- la elevada proporción de las categorías de la economía familiar (trabajo por cuenta propia y, sobre todo, trabajo familiar no remunerado) entre los ocupados agropecuarios;
- el gran peso del empleo en microempresas agropecuarias que se caracterizan por una estructura ocupacional poco favorable para mejoras en la productividad y la calidad del empleo (bajo nivel educativo, estructura etaria sesgada hacia personas de mayor edad, baja proporción de ocupaciones calificadas);
- los bajos niveles de educación formal;
- la baja proporción de ocupaciones de alta calificación;
- una estructura demográfica bipolar en términos relativos, con una elevada proporción de los grupos de menor y mayor edad;
- los bajos niveles de cobertura de los seguros de salud, utilizada aquí como indicador de calidad de empleo no pecuniaria.

Estos aspectos se relacionan con niveles de pobreza rural que, pese a los avances recientes, se mantienen elevados en muchos países de la región. Además, el deterioro del contexto macroeconómico, posterior al período de análisis, dificulta nuevos avances en la cantidad y calidad del empleo agropecuario y en la evolución de la pobreza rural.

Por otra parte, persisten importantes brechas internas en el sector agropecuario. En este trabajo se han destacado, sobre todo, las diferencias en la calidad del empleo entre la agricultura empresarial y la economía campesina y las marcadas brechas de género. La participación de mujeres en el empleo agropecuario es relativamente baja y centrada en la economía familiar (sobre todo en el trabajo familiar no remunerado), mientras que su participación en el empleo asalariado y en el empleo independiente es limitada (empleadoras, trabajo por cuenta propia). Esta brecha persiste pese a que en el período reciente bajo análisis aumentó mucho la proporción de mujeres asalariadas en el sector. También persisten brechas respecto de los ingresos, aunque en este período se registró una disminución.

Respecto de los jóvenes, destaca la caída de su proporción en el empleo agropecuario, una caída mayor que la observada en el empleo en su conjunto y, por lo tanto, no atribuible exclusivamente a las tendencias demográficas prevalecientes. El marcado descenso del empleo de jóvenes como trabajadores familiares no remunerados indica el peso de opciones laborales que incentivaron la salida de muchos jóvenes de la agricultura familiar, su inserción en actividades no agropecuarias, una permanencia más prolongada en el sistema educativo y, posiblemente, y sobre todo en el caso de las mujeres jóvenes, una mayor contratación por parte de la agricultura empresarial.

Por otra parte, los ocupados con bajos niveles de educación se concentran en la agricultura familiar y en las microempresas. Su empleo se caracteriza por muy bajos ingresos (con brechas respecto de los ocupados de mayor nivel educativo que son más elevadas que en el empleo en su conjunto) y menos niveles de cobertura de la seguridad social. Estas brechas se redujeron en el período bajo análisis.

Las personas pertenecientes a pueblos originarios están más que proporcionalmente insertas en actividades agropecuarias, donde se desempeñan sobre todo en la agricultura familiar, tanto como trabajadores por cuenta propia como en calidad de trabajadores familiares no remunerados. Entre los asalariados están sobrerrepresentados en las microempresas, mientras que tienen poco acceso al empleo en empresas de mayor tamaño. En consecuencia, en el empleo agropecuario de las personas de origen indígena se registra una proporción relativamente elevada de mujeres y de personas de mayor edad. En lo que respecta a los ingresos medios y la cobertura de los seguros de salud, existen marcadas brechas entre indígenas y no indígenas ocupados en el sector agropecuario. Solo en el caso de los salarios se pudo constatar una reducción de la brecha, ya que los de los asalariados indígenas mejoraron en comparación con los de los asalariados no indígenas, si bien la brecha de ingresos entre ambos grupos sigue siendo grande.

Finalmente, hay que subrayar que en este capítulo en general se analizó la evolución del empleo y la productividad agropecuarios para el promedio de los países con información, y que hay una importante heterogeneidad entre los países y subregiones. Por ejemplo, no en todos los países surgieron grandes cantidades de opciones de empleo no agropecuario de productividad relativamente elevada y tampoco en todos hubo significativas transformaciones en el sector. Por lo tanto, en varios países, la emigración se mantuvo como una opción alternativa para la mejora del bienestar de muchas personas ocupadas en el sector agropecuario. Específicamente, la mayoría de los países centroamericanos basaron gran parte de la expansión de su producción agropecuaria en una mayor incorporación del factor trabajo, mientras que en los países sudamericanos (y México) predominó el impacto de una productividad media creciente⁶⁵. También se observó que en los países con un PIB per cápita bajo, la generación de empleo no agropecuario en segmentos de alta o mediana productividad fue insuficiente para facilitar un traspaso masivo de mano de obra de actividades de baja productividad a otras de mayor productividad, de manera que una buena parte de la expansión del empleo agropecuario en esos países contribuyó a inflar segmentos de baja productividad, generadores de empleo de baja calidad. Esta heterogeneidad requiere que la evolución del empleo y la productividad agropecuarios se analice, de manera complementaria, a nivel de cada país.

⁶⁵ Si bien en este documento no se profundiza en este tema, cabe señalar que en muchos países también existe una gran heterogeneidad subnacional respecto de la evolución del empleo y la productividad agropecuarios.

Parte F Revista CEPAL No 84 (CEPAL, 2004), pp. 159-168, 171, 174-175.

1. El empleo terciario en América Latina: entre la modernidad y la sobrevivencia

En el decenio de 1990, alrededor de 90% de los nuevos puestos de trabajo en América Latina y el Caribe surgieron en el sector terciario. Este artículo pasa revista a las principales propuestas teóricas sobre la expansión de este empleo, compara la evolución reciente del sector terciario latinoamericano con las tendencias globales, y analiza las características del empleo en los diferentes rubros que componen el sector, así como las dinámicas subyacentes. La expansión del empleo en el sector terciario latinoamericano se basa en procesos simultáneos de inclusión y exclusión laborales. Los primeros reflejan el papel creciente de algunas actividades del sector terciario en la competitividad sistémica y en la reproducción social, y se expresan en la generación de empleos de productividad y calidad comparativamente elevadas. Los segundos surgen por la presión de la oferta laboral, y genera empleos que suelen ser poco productivos y de mala calidad.

a) Introducción⁶⁶

Las ramas de actividad del sector terciario aportaron alrededor de 90% de los nuevos puestos de trabajos que se crearon en América Latina y el Caribe en la década de 1990, y a fines de esa década representaron 55% del empleo total. A pesar de su gran peso en el mercado de trabajo, el empleo en actividades terciarias se ha estudiado menos que el empleo agropecuario y mucho menos que el manufacturero.

Una causa para ello es la elevada heterogeneidad del empleo en el sector. Por un lado, las actividades terciarias tienen un rol cada vez más importante en la estructura productiva y social —por ejemplo, en lo que toca a la competitividad sistémica y al bienestar de la población— lo que desemboca en una creciente demanda laboral. Muchas de estas actividades tienen un potencial favorable para el desarrollo sociolaboral, pues estos puestos de trabajo que suelen requerir inversiones relativamente menores en capital físico y tecnología, valoran sobre todo el capital humano y permiten que pequeñas y medianas empresas se desempeñen en forma competitiva. Además, el sector terciario es el principal generador de empleo de buena calidad para las mujeres. Por otro lado, en el sector terciario se ha concentrado la generación de empleo de poca productividad, mal remunerado y de mala calidad, posible por las bajas barreras de entrada a ciertas actividades, como los servicios personales y el comercio. También en este segmento las mujeres tienen una participación elevada.

En este artículo se analizan las dinámicas recientes de la generación de empleo en el sector terciario latinoamericano. Para ello, en la sección b) se resume el análisis de las definiciones, clasificaciones y teorías del empleo en este sector, se hace hincapié en su heterogeneidad y en que muchas definiciones y clasificaciones simplifican sobremanera los procesos de generación de empleo y contribuyen poco a su análisis, y se resalta la importancia de una visión dinámica del aporte de este sector a la creación de empleo.

En la sección c) se compara la evidencia empírica sobre la evolución del empleo en el sector terciario a nivel mundial, preguntándose si América Latina y el Caribe muestra características especiales y, sobre todo, si los datos apoyan o no la tesis de una diferencia fundamental entre la

⁶⁶ El presente artículo se basa en Weller (2001), trabajo en cuya elaboración colaboraron Nora Ruedi, Gloria Bensen, Laura Brunet e Ignacio Fiestas y en el cual se encuentra información empírica adicional. Las opiniones expresadas aquí son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la organización a la que pertenece.

terciarización en los países industrializados⁶⁷ y aquella en la región latinoamericana y caribeña (terciarización genuina contra terciarización espuria).

En la sección IV se muestra que durante el decenio de 1990 la gran mayoría de los puestos de trabajo surgió en el sector terciario, pero que gran parte de ese nuevo empleo se generó en actividades de baja productividad. En todo caso, al respecto hay grandes variaciones entre los países, que se explica principalmente por diferencias de crecimiento económico. También existe gran heterogeneidad entre las distintas ramas del sector, por lo cual se analizan asimismo las características predominantes en cada una de ellas y las dinámicas que determinan el crecimiento del empleo. Por último, en la sección V se presentan algunas conclusiones sobre las características de la generación de empleo en el sector.

b) Definiciones, clasificaciones y teorías

i) Definiciones y clasificaciones

La noción de un sector terciario surgió con el interés de clasificar las actividades económicas, en un primer instante agrupando los rubros que no pertenecían al sector primario (agricultura, ganadería, silvicultura, pesca, minería) ni al secundario (industria manufacturera, construcción), es decir, en forma residual. Con el fin de precisar el concepto, posteriormente hubo intentos de caracterizarlo en torno a elementos comunes. Así, se hizo hincapié en algunas características de las actividades terciarias que las diferenciarían de las primarias y secundarias: por ejemplo, que serían intangibles, intransferibles y perecederos y no podrían almacenarse, y que además tendrían una elevada intensidad laboral debido a las limitaciones para sustituir la mano de obra por capital y tecnología.

Aunque estas especificaciones ayudan a entender las diferencias entre muchos servicios, por un lado, y los sectores primario y secundario por el otro, no son válidas para todas las actividades agrupadas comúnmente como terciarias. Además, como los cambios tecnológicos más recientes acrecentaron la heterogeneidad de estas últimas, las características mencionadas sirven cada vez menos para distinguir el sector terciario de otros sectores. En particular, habría que resaltar que muchos servicios son cada vez más transferibles (por ejemplo, los servicios financieros, médicos y educativos, y también los servicios a empresas como los de apoyo administrativo (*back offices*), procesamiento de datos y consultoría). Esto hace que los límites entre los productos transables, que tradicionalmente provienen sobre todo de los sectores primario y secundario, y los no transables, que en su mayoría son generados tradicionalmente por el sector terciario y la construcción, sean cada vez más borrosos. Además, los nuevos recursos tecnológicos crean economías de escala y, por ejemplo en la educación, pueden sustituir parcialmente al profesor. Al mismo tiempo, muchos servicios dejan de ser perecederos (gracias a dispositivos de almacenamiento) y el producto (conocimientos y otros) sirve para acumular capital humano. Finalmente, son numerosos los servicios que hacen uso cada vez más intensivo de capital y tecnología (por ejemplo, los satélites en las comunicaciones).

De esta manera, las tendencias más recientes dificultan la definición de las actividades terciarias por medio de un conjunto de características comunes. A la vez, profundizan la heterogeneidad (sobre todo respecto al uso de capital físico, la tecnología y el capital humano) de las actividades terciarias.

⁶⁷ En este trabajo se mantendrá la calificación de “países industrializados”, pese al argumento de que en ellos tienen una creciente importancia las actividades de servicio. De todas maneras, la existencia de una estructura productiva con un sector manufacturero relativamente grande, productivo y homogéneo sigue siendo un elemento que distingue a los países en cuestión, y el desempeño de la manufactura en términos de crecimiento y productividad es una variable clave para su desempeño económico general (Pieper, 2000).

Por lo tanto, en vez de tratar de imponer de manera conceptual una homogeneidad inexistente a este conjunto de actividades, es importante diferenciarlo en mayor grado.

Para tal fin existen varias propuestas de clasificación de los servicios. Rubalcaba (1997, p. 29 y ss.) cita las siguientes⁶⁸:

- Servicios de distribución, servicios de producción, servicios sociales, servicios personales (Browning y Singelmann).
- Servicios comercializables, servicios prestados *in situ*, servicios duraderos y servicios no duraderos (Nusbaumer).
- Servicios permanentes y temporales, servicios reversibles e irreversibles, servicios de provisión privada y colectiva, servicios no comercializados y comercializados (Ochel y Wegner).

Igual que las definiciones citadas más atrás, algunas de estas clasificaciones tienden a estar obsoletas o, por lo menos, a perder claridad con el cambio técnico y la integración de los mercados. Así, algunos servicios pasan de no comercializados a comercializados o de no duraderos a duraderos, mientras que otros no encajan claramente en las clasificaciones. Aunque esto no le quita relevancia a los esfuerzos de desagregación y reclasificación, el hecho de que las condiciones y características de las actividades de servicios cambien con el transcurso del tiempo subraya la importancia de una perspectiva dinámica⁶⁹.

ii) Teorías: la heterogeneidad del sector terciario

Terciarización genuina y terciarización espuria

A grandes rasgos se puede distinguir entre dos tendencias principales que incrementan el empleo en las actividades terciarias.

Primero, en los países industrializados la expansión del sector terciario generalmente es vista como señal de la evolución de la estructura productiva y de la sociedad en general. Por lo menos a partir del debate sobre la sociedad posindustrial (Bell, 1973), se ha planteado que con el desarrollo de la ciencia y la tecnología se reduciría la proporción de trabajadores manuales y no calificados y la mayor parte de la fuerza laboral produciría bienes y servicios no tangibles. El conocimiento llegaría a ser el factor principal para el crecimiento económico, y la educación y la calificación profesional serían elementos clave para el bienestar individual y el ascenso social. La contribución de las actividades terciarias al crecimiento económico aumentaría tanto por su proporción creciente en la composición del PIB como por su papel estratégico para mejorar la competitividad de las empresas de otros rubros y de las economías enteras, en el sentido de una competitividad sistémica⁷⁰. Una expresión de esta tendencia es la externalización de ciertas actividades y la subcontratación de empresas especializadas para el suministro de determinados servicios⁷¹. Gran parte del aumento del empleo terciario en los países industrializados durante la posguerra se debe a la expansión de estas actividades, que requieren altos niveles de calificación. En el marco de la globalización, los procesos mencionados tienden a sobrepasar las fronteras nacionales, pues si bien no existen mercados de

⁶⁸ Otras diferenciaciones han sido propuestas por Gershuny (1987), Bhagwati (1987), Baumol (1985) y Ryten (1999).

⁶⁹ Krüger (1999) presenta el ejemplo de la preparación de tortas de carne que tradicionalmente se hicieron en la casa, mientras que ahora se las consume más en restaurantes de comida rápida, y también se las compra congeladas en el supermercado.

⁷⁰ Véase, por ejemplo, Giardini (1995), así como diferentes contribuciones en Giardini (1987) y en *Economía industrial* (1997), Wieczorek (1995), Willke (1999) y Altenburg, Qualmann y Weller (2001, pp. 29-33).

⁷¹ Obviamente, además de la estrategia de aprovechar las ventajas de la especialización, otra estrategia intenta mejorar la competitividad por medio de la compra de bienes y servicios a otras empresas que tienen menores costos laborales (debido a salarios más bajos, incumplimiento de normas laborales, etc.).

trabajo internacionalmente integrados, la formación de redes transnacionales en las estructuras productivas integra ocupaciones de diferentes lugares (Castells, 1997: pp. 260-268).

Aparte el papel creciente de los servicios como consecuencia de la evolución de la estructura productiva, otras dinámicas que inciden en el empleo de este sector se desarrollan a nivel de los hogares. En este contexto se ha planteado una extensión de la Ley de Engel que explicaría una tendencia de largo plazo a un mayor empleo en el sector terciario (Appelbaum y Schettkat, 1995): así como al aumentar los ingresos de los hogares estos reducen la participación de los alimentos en sus gastos, posteriormente también se saturarían de bienes manufacturados duraderos, y los servicios pasarían a representar un porcentaje creciente del consumo de los hogares. Esta hipótesis ha sido cuestionada por Gershuny (1987) y Wieczorek (1995): como los servicios personales tienen importantes restricciones para aumentar su productividad, mientras que los salarios en estas actividades suben conjuntamente con el nivel general de los salarios, sus costos laborales tienden a aumentar marcadamente. En consecuencia, en los países industrializados más bien se observa una disminución de la importancia de los servicios para el hogar y su sustitución por el trabajo propio (arreglos y reparaciones en la casa, aseo) y por la compra de bienes (comida preparada, productos nuevos en lugar de reparaciones). De todas maneras, es innegable que al mejorar los ingresos de los hogares crece la proporción de servicios en su consumo, no solo mediante transacciones en el mercado, sino también financiados por sus impuestos o contribuciones (salud, educación, cuidado de adultos mayores, etc.).

El nuevo papel de las actividades terciarias, tanto en el proceso productivo mismo como en un sentido más amplio de competitividad sistémica y bienestar socioeconómico, hace necesario superar conceptos antiguos que distinguen entre trabajo productivo e improductivo y consideran que los servicios, al facilitar el consumo, forman parte del improductivo. Tomando en cuenta cuán importantes son los servicios como los de educación y salud para la competitividad sistémica, tampoco corresponde mantener esta distinción sobre la base de una definición nueva, por ejemplo, con el supuesto de que los servicios a las empresas son productivos y los servicios comunales, sociales y personales no lo son (Giarini, 1995). Dadas las transformaciones que han tenido lugar, las definiciones antiguas se vuelven obsoletas y esto quizás facilite la superación de exclusiones laborales específicas, como la tradicional equiparación del trabajo productivo (en actividades primarias y secundarias) con el empleo masculino y del trabajo improductivo (en actividades terciarias) con el empleo femenino. El reconocimiento del nuevo papel del sector terciario ayudaría a superar las discriminaciones que se basan en esta diferenciación jerárquica (Krüger, 1999).

Segundo, algunos de los servicios tienen las barreras de entrada más bajas de todas las ramas de actividad, debido a bajos o nulos requisitos de capital, tierra, tecnología y capital humano, por lo que pueden servir de “refugio” a una fuerza laboral que no encuentra empleo en actividades más productivas y mejor remuneradas. De esta manera, el peso de las actividades informales suele ser significativamente más elevado en el sector terciario que en el secundario. Estas tendencias obviamente son mucho más marcadas en América Latina y el Caribe que en los países industrializados, por lo que se ha planteado que la expansión del empleo terciario en la región latinoamericana y caribeña refleja una terciarización espuria frente a una terciarización que podría ser llamada genuina, impulsada por las transformaciones de la sociedad industrial (Pinto, 1984; Carneiro, 1994). En América Latina y el Caribe, dichas tendencias se habrían reforzado en la década de 1980 —se habló de una sobreterciarización, en el sentido de un agotamiento de la capacidad de absorción del sector informal (Verdera, 1994)— y, según datos de la OIT, se habrían mantenido incluso en el decenio de 1990, al concentrarse no solo un 90% del empleo nuevo en el sector terciario, sino un 70% en los servicios de baja productividad. A esto último se le denominó la “informalización de los servicios” (Klein y Tokman, 2000).

La dinámica de la heterogeneidad del sector terciario

En contra de una caracterización polarizada del empleo en el sector terciario, diferenciando entre terciarización genuina y terciarización espuria, se ha argumentado que también en América Latina y el Caribe, por lo menos hasta la década de 1970, existía una generación de empleo dinámica en los servicios calificados, lo que contribuyó de manera importante a la expansión del empleo urbano formal (Ramos, 1984). En esto desempeñó un papel importante la alta presencia del sector público y —en gran parte concentrado en éste— de profesionales con elevado nivel educativo (Echeverría, 1985). En consecuencia, hacia 1980, en un conjunto de ocho países, aproximadamente un 70% del empleo terciario se ubicó en el sector formal (Gatica, 1986)⁷².

Comparando la evolución latinoamericana con la experiencia de los países más avanzados, Berry (1976) argumenta que, debido al avance tecnológico, en etapas similares de desarrollo, los sectores primario y secundario de América Latina y el Caribe llegaron a niveles más altos de productividad, lo que implica una menor capacidad de absorción de la fuerza laboral; por consiguiente, un mayor porcentaje del empleo se concentraría en el sector terciario. También en una perspectiva histórica, Kaztman (1984, p.101) plantea que en América Latina, en una primera fase, el aumento del empleo en el sector terciario habría sido resultado de las presiones de oferta generadas por la migración rural-urbana, pero posteriormente se habría basado más en una estrecha vinculación con los procesos de industrialización y la ampliación del acceso a los servicios.

De Oliveira y Ariza (1998, p.112 y ss.) ofrecen otra interpretación dinámica de la evolución del empleo. Estas autoras vinculan la evolución diferenciada del empleo en las ramas terciarias —según las agrupaciones citadas de Browning y Singelmann (1975)— con las diferentes etapas del desarrollo económico de México, generalizables hasta cierto punto a la evolución económica de la región en su conjunto, y resaltan los rubros que más se expandieron a causa de las características del desarrollo económico de cada fase, en el marco de un crecimiento general del sector terciario:

- *En la fase de desarrollo agroexportador*, perdió importancia relativa el empleo en los servicios personales, y aumentó la de los servicios distributivos y sociales, como consecuencia de la creciente integración territorial y del crecimiento del sector público;
- *En la primera fase de la sustitución de importaciones*, se expandió el empleo en los servicios al productor, incentivado por el crecimiento y la modernización de la industria manufacturera, y aumentó en los servicios personales en concordancia con la evolución demográfica;
- *En la fase de consolidación del modelo de sustitución de importaciones*, se elevó el empleo en los servicios sociales gracias al crecimiento de la administración pública y de la inversión en educación y salud;
- *En los años de crisis y reestructuración económica*, hubo un aumento relativo de los servicios personales y el comercio en detrimento de los servicios sociales y del productor, debido a la debilidad de la demanda laboral de los sectores de mayor productividad y la concentración de los nuevos empleos en actividades con bajas barreras de entrada.

Así, puede afirmarse que también en América Latina y el Caribe la evolución histórica del empleo terciario estuvo estrechamente vinculada a las características específicas del desarrollo económico y social.

En contra de una visión dicotómica —terciarización genuina en los países industrializados y terciarización espuria en América Latina y el Caribe— también cabe señalar que, en parte como

⁷² Contrariamente a los cálculos de la informalidad en la década de 1990, Gatica (1986) no incluye el empleo en las microempresas dentro del empleo informal. Según este autor, las tendencias del período 1960-1980 fueron disímiles entre los países considerados, pues en cinco de ellos la informalidad en el sector terciario bajó, mientras subió en tres.

consecuencia de lo anterior, se ha encontrado que la productividad laboral media de las actividades terciarias, como proporción de la productividad laboral media de la economía en su conjunto, suele ser más alta en los países del Tercer Mundo que en los países industrializados (Riddle, 1987). Este hallazgo —al cual volveremos más adelante— cuestiona la interpretación histórica de Kaztman (1984) de que la expansión del empleo en el sector terciario se haya caracterizado en una primera fase por bajos niveles de productividad y sólo en una segunda, más estrechamente relacionada con la industrialización, se hayan generado puestos de trabajo más productivos.

Como es lógico, los resultados en términos de contenido de mano de obra y generación de empleo dependerán de la alternativa de que se trate y, naturalmente, las tasas de crecimiento de las exportaciones serán tanto mayores cuanto más profunda sea la liberalización comercial. En este sentido, la alternativa que se elija condiciona nuestros resultados y nos proporciona, de cierta forma, una referencia para analizar el impacto sobre el empleo de la integración comercial con los dos principales socios comerciales de Brasil.

Finalmente, se ha observado que también en los países industrializados un segmento importante de los nuevos puestos de trabajo en el sector servicios se caracteriza, entre otras cosas, por escasos niveles de calificación, baja remuneración e inestabilidad laboral, la que se habría reforzado por la reducción de la demanda de personal no calificado proveniente de la industria manufacturera (Reich, 1993). Al parecer se están revirtiendo algunas tendencias anteriores, como la de disminuir la importancia del empleo vinculado a los servicios personales (Milkman, Reese y Roth, 1998). En consecuencia, la estructura ocupacional evoluciona en forma polarizada, con un importante crecimiento del empleo en el extremo inferior y en la cima de la escala de calificaciones.

De esta manera se puede verificar que a lo largo de las décadas pasadas han existido procesos atribuibles a una u otra de las dos grandes tendencias —terciarización genuina y terciarización espuria— examinadas aquí. Por lo tanto, se precisa una mayor desagregación para su análisis. Esto vale tanto para los países industrializados como para los de América Latina y el Caribe, ya que en ambos grupos de países existen tendencias múltiples y, si bien el peso relativo de ellas varía, diferenciar entre la terciarización genuina de los primeros países y la terciarización espuria de los segundos resulta demasiado simplista⁷³. La siguiente sección presenta algunos datos sobre las tendencias expansivas del sector terciario a nivel global y examina la evidencia empírica sobre los procesos de terciarización genuina o espuria en América Latina y el Caribe..

c) Una mirada comparativa

Como se dijo en la sección anterior, el aumento de la proporción del empleo en actividades terciarias es un proceso global, aunque se base en un conjunto de dinámicas heterogéneas. Además, es sumamente dinámico, pues entre 1980 y 1997 el sector terciario aumentó su gravitación en el empleo de 19,4% a 26,0% en África, de 46,0% a 55,1% en las Américas, de 34,6% a 43,0% en Asia y de 42,9% a 55,6% en Europa⁷⁴. En el conjunto de las cuatro regiones el aumento fue de 34,4% a 43,6%. La comparación regional, como también las teorías sobre el creciente papel del sector terciario, hacen suponer que existe una relación positiva entre la riqueza material de una sociedad y la participación de dicho sector en el PIB y en el empleo. El gráfico II.25 confirma la relación entre la participación del sector terciario en el empleo y el PIB per cápita. Sin embargo, esa relación no es lineal: se observa un incremento acelerado de la participación hasta llegar a 60%, con un PIB

⁷³ Cabe destacar que dentro de las regiones también hay importantes divergencias entre los países, relacionadas con sus características específicas. Véase nuevamente Gatica (1986) y Castells (1997).

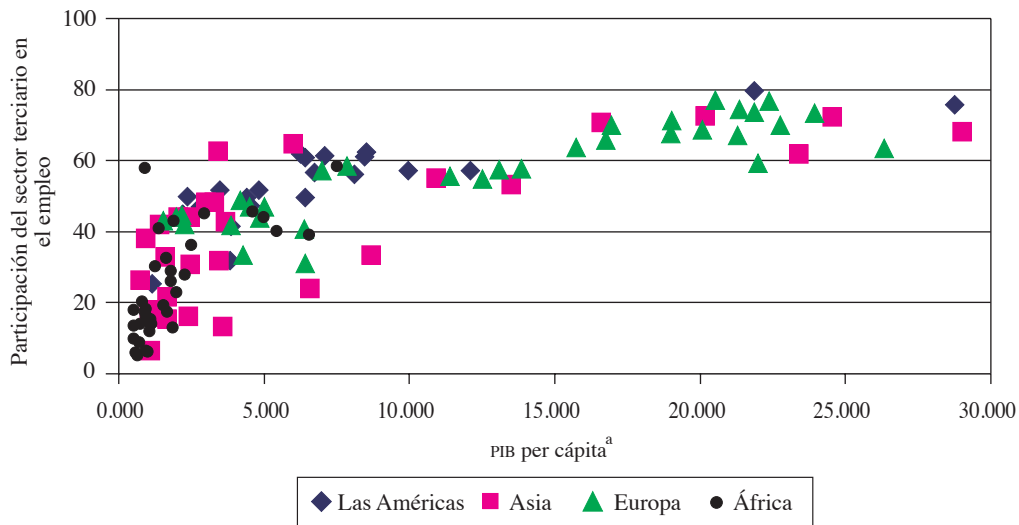
⁷⁴ Se trata del promedio simple de los países correspondientes: 50 para África, 29 para las Américas, 42 para Asia y 48 para Europa (cálculo propio con base en OIT, 1998, pp. 243-246).

per cápita aproximado de 6.000 dólares⁷⁵, después un aumento menos marcado, y luego una cierta estabilidad en torno al 70% a partir de un PIB per cápita de aproximadamente 17.000 dólares⁷⁶.

Al diversificarse una economía que en su punto de partida fue predominantemente agropecuaria, el empleo en actividades secundarias y terciarias se expande aceleradamente. De los 120 países indicados en el gráfico 1, la mayoría se encuentra en esa fase de acelerada expansión: todos los países africanos (salvo Sudáfrica), dos tercios de los países asiáticos y la mitad de los países latinoamericanos. Hacia fines de esa fase, al haberse reducido ya marcadamente en términos relativos el empleo en el sector agropecuario, se desacelera la expulsión de mano de obra de dicho sector y en la fase siguiente la expansión del empleo terciario continúa con menor velocidad. En los países con un elevado PIB per cápita, el empleo agropecuario generalmente abarca solo una proporción muy baja del empleo total, por lo que las diferencias entre los países dependen de la evolución relativa de los sectores secundario y terciario.

■ Gráfico II.25

Cuatro continentes: Producto interno bruto per cápita y empleo terciario, 1997



Fuente: Elaboración propia con base en datos de OIT (varios años) y Banco Mundial (varios años).

^a En dólares de 1997, a paridad de poder adquisitivo.

⁷⁵ En dólares de 1997, calculado con el método de paridad de poder adquisitivo (Banco Mundial, varios años).

⁷⁶ En las diferentes ramas de actividad del sector terciario hay una mayor dispersión en la relación entre la participación en el empleo y el PIB per cápita. Véase al respecto Weller (2001, pp. 38-41) y la sección IV, apartado 3, de este artículo.

El gráfico II.25 también muestra que los países americanos⁷⁷ tienen niveles ligeramente más elevados de empleo terciario que los países de otros continentes, para el mismo nivel de PIB per cápita⁷⁸. De hecho, si se aplica una línea de tendencia exponencial, la correspondiente a las Américas se ubica más arriba de aquellas de Asia y Europa y —hasta un PIB per cápita de aproximadamente 7.000 dólares, que es el pertinente para África— también más arriba que la del continente africano. Se puede concluir que una terciarización del empleo comparativamente acelerada diferencia a las Américas de los otros continentes. Aquí, obviamente, está el origen del planteamiento sobre la terciarización espuria⁷⁹.

¿Esta situación se refleja en la productividad laboral relativa del sector terciario? Si el alto nivel del sector en el empleo se debiera principalmente a un proceso de terciarización espuria en América Latina y el Caribe, su productividad laboral media estaría por debajo de aquella de los países que se caracterizarían por una terciarización genuina. Obviamente, con esto no se descarta que el sector terciario latinoamericano, en términos absolutos, tenga una productividad más baja que la de los países industrializados; sin embargo, esta situación se debe más a la menor productividad media a nivel agregado que a un fenómeno específico del sector terciario.

El gráfico II.26 presenta para los mismos grupos de países la participación del sector terciario en el empleo y en el PIB. En los países ubicados encima de la diagonal de 45°, el sector terciario tiene una productividad laboral media por arriba del promedio de la economía, mientras en los demás países la productividad se ubica por debajo de ese promedio. La gran mayoría de los países y también de los países de cada continente por separado, muestra una productividad laboral media del sector terciario por encima del promedio. Sin embargo, la productividad laboral relativa del sector decrece en todas las regiones con un aumento de su participación en el empleo y en el PIB y, para el conjunto de los países, llega a igualar el promedio de las economías en torno a una participación de 57% en el empleo y el PIB.

Los indicios de terciarización espuria en América Latina y el Caribe, mencionados previamente, harían pensar que la productividad laboral media en esta región se ubicaría en tendencia en un nivel más bajo que en otras regiones. Sin embargo, como lo muestra el gráfico II.26, esto no es así. Los países latinoamericanos se ubican en la mayor parte del espectro ligeramente por encima de los países de otras regiones, y la caída de la productividad relativa del sector terciario al nivel medio de la economía también ocurre en un momento más tardío que en las otras regiones, a saber, cuando la participación del empleo y el PIB sectorial es de 60% del total. De esta manera, si bien en América Latina y el Caribe el sector terciario tiene una productividad media más baja que en los países industrializados, esta brecha de productividad es menor que la de los otros sectores, lo que pone en tela de juicio el planteamiento de la terciarización espuria.

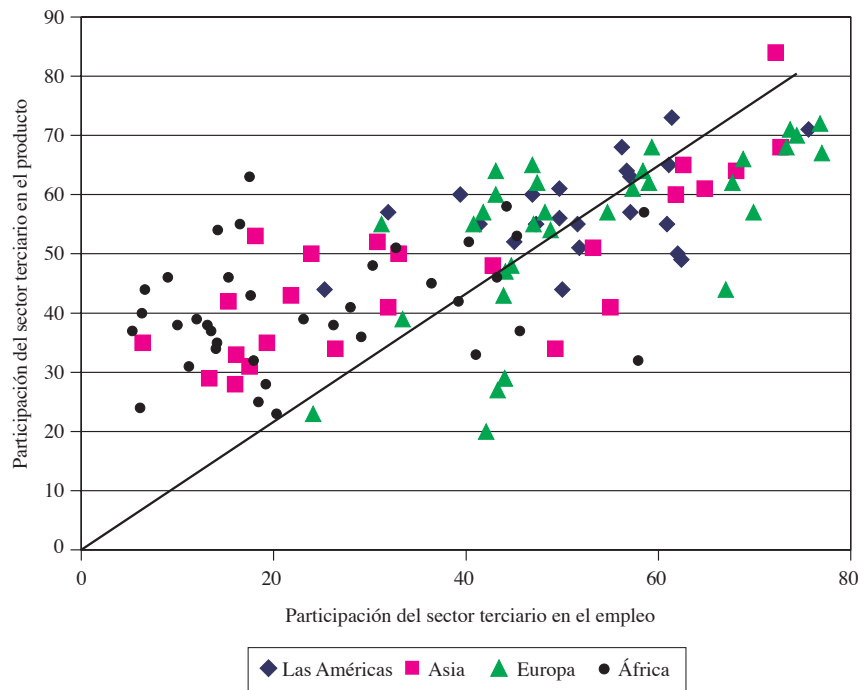
⁷⁷ Los datos para las Américas incluyen América Latina y el Caribe, así como Canadá y los Estados Unidos; las tendencias de la región no cambian si se excluyen los últimos dos países mencionados.

⁷⁸ Este nivel relativamente alto se debe principalmente a la mayor participación del comercio.

⁷⁹ El complemento de esa elevada participación del sector terciario en el empleo es, obviamente, la débil generación de empleo productivo en la agricultura y la industria manufacturera. Figueroa (1991) examina los factores correspondientes a la agricultura; por su parte, Berry (1976) y Tokman (1991) hacen hincapié en que la manufactura latinoamericana tenía —en fases comparables del desarrollo económico— una mayor productividad y, por lo tanto, una menor capacidad de generar empleo que los países de industrialización temprana.

■ Gráfico II.26

Cuatro continentes: Empleo y producto interno bruto del sector terciario, 1997



Fuente: Elaboración propia con base en datos de OIT (varios años) y Banco Mundial (varios años).

Esto no excluye que existan elementos de terciarización espuria en la región latinoamericana y caribeña, ya que en un contexto de elevada heterogeneidad intrasectorial un promedio de productividad relativa comparativamente alta puede esconder un segmento de productividad baja. Sin embargo, de las cuatro regiones consideradas, África sería la que exhibiría mayores indicios de una terciarización espuria según los niveles de productividad relativa, pues en la tendencia el crecimiento del empleo terciario solamente genera un aumento modesto en el PIB del sector.

En resumen, existe en la región latinoamericana y caribeña evidencia de procesos tanto de terciarización espuria como de terciarización genuina, lo que no sorprende en vista de la elevada heterogeneidad intrasectorial (véase la sección d), apartado iii)). Por una parte, la participación elevada del sector terciario, sobre todo del comercio, en el empleo refleja el gran peso de actividades con bajas barreras de entrada y escasa productividad laboral. Por otra parte, el segmento del empleo que corresponde a las actividades de alta productividad laboral relativa y vinculadas a la dinámica del crecimiento económico, y que por lo tanto representan una terciarización genuina, también impacta en los datos agregados del sector, lo que indica que su presencia en él es importante.

d) El empleo en el sector terciario de América Latina y el Caribe

i) Tendencias recientes

En trabajos previos (Weller, 2000, pp. 93 y ss.) se ha resaltado que durante la década de 1990 los nuevos puestos de trabajo en la región fueron creados mayoritariamente en el sector terciario. El cuadro II.21 entrega datos actualizados de la evolución del empleo por rama de actividad (período 1990-1999) en América Latina y el Caribe y los compara con la evolución correspondiente en los países de la OCDE.

■ Cuadro II.21

América Latina y el Caribe y países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos: Crecimiento anual del empleo y contribución al nuevo empleo, por rama de actividad, decenio de 1990^a

	Países de América Latina y el Caribe ^b				Países de la OCDE ^c	
	Promedio ponderado		Mediana		Mediana	
	Crecimiento	Contribución	Crecimiento	Contribución	Crecimiento	Contribución ^f
Agricultura, silvicultura y pesca	-0,4	-4,3	-0,3	-2,6	-2,6	-7,0
Industria manufacturera	1,2	8,3	1,2	9,0	-0,9	-6,3
Construcción	2,8	7,8	3,1	6,5	1,2	9,3
<i>Sector terciario</i>						
Comercio, restaurantes y hoteles	4,0	32,7	5,7	33,8	2,0	25,9
Servicios básicos ^d	4,4	10,8	4,2	8,9	0,4	6,3
Servicios financieros, seguros, bienes raíces y servicios a empresas	6,0	12,3	5,6	11,1	3,7	33,2
Servicios comunales, sociales y personales	2,7	34,8	3,0	35,7	1,3	29,6
Otras ^e	-2,1	-2,3	-1,4	-0,3	-2,5	-0,8
Total	2,2	100,0	3,5	100,0	1,1	100,0

Fuente: Elaboración propia, con datos oficiales de los países de América Latina y el Caribe y con datos de OIT (varios años) para los países de la OCDE.

^a Para América Latina y el Caribe, 1990-1999; para los países de la OCDE, 1990-1998.

^b Hasta 17 países, según la disponibilidad de datos.

^c 20 países miembros antes de 1990.

^d Incluye las ramas de electricidad, gas y agua, y de transporte, almacenaje y comunicaciones.

^e Principalmente minería.

^f El total de las contribuciones no siempre suma cien, ya que se trata de medianas.

Como se observa en el cuadro, hay una importante diferencia en los niveles de las tasas anuales de variación del empleo, claramente mayor en los países de América Latina y el Caribe que en los de la OCDE. Esto, sin embargo, más que mostrar un fuerte dinamismo de la generación de empleo productivo en el primer grupo de países, refleja el hecho de que en estos el crecimiento de la oferta laboral fue mucho más dinámico que en los países de la OCDE (OIT, 1998, pp. 239-242). Más interesante que los niveles absolutos de generación de empleo es, por lo tanto, la evolución relativa de las diferentes ramas de actividad, donde se observan sorprendentes coincidencias, aunque también existen disparidades.

En ambos grupos de países se contrajo el empleo en las actividades primarias (el sector agropecuario y la minería), y el crecimiento del empleo en la industria manufacturera mostró poco dinamismo: fue ligeramente positivo en América Latina y el Caribe y ligeramente negativo en los países de la OCDE. De las ramas que no pertenecen al sector terciario, en ambos grupos de países solamente la construcción generó empleo en forma dinámica, a tasas que se hallaban en torno a las de generación de empleo en la economía en su conjunto.

Vemos así que en ambos grupos de países fue el sector terciario el que aportó casi todos los nuevos puestos de trabajo en la década de 1990. La rama de servicios financieros, seguros, bienes raíces y servicios a empresas (en adelante SFSE) y la rama de comercio, restaurantes y hoteles (en adelante CRH), registraron las tasas más altas de crecimiento del empleo. Esta última contribuyó con un tercio de los nuevos puestos de trabajo en América Latina y el Caribe y un cuarto en los países de la OCDE. El aporte de la rama SFSE a uno y otro grupo de países exhibió una marcada diferencia: fue de 11%-12% en América Latina y el Caribe y de 33% en la OCDE. Esto pone de manifiesto el

estrecho vínculo de esta rama con los procesos actuales de reestructuración tecnológica y productiva liderados por los países más desarrollados.

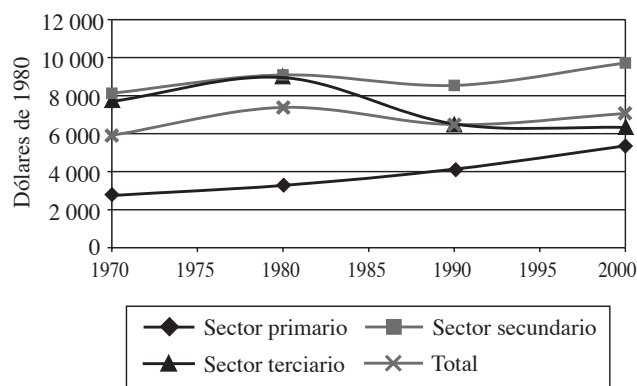
Importante por su contribución al empleo nuevo fue la rama de servicios comunales, sociales y personales (en adelante SCSP), en la cual el empleo creció ligeramente por debajo del empleo total en América Latina y el Caribe y levemente por encima en la OCDE. La única excepción a las coincidencias a nivel sectorial en cuanto al crecimiento relativo del empleo fueron los servicios básicos, en los cuales este creció a una tasa elevada en la región latinoamericana y caribeña, pero sólo débilmente en la OCDE⁸⁰. Aun así, también en la OCDE estas actividades contribuyeron con un 6% a los nuevos puestos de trabajo.

Como se mencionó en la sección II, algunos autores han planteado que en América Latina y el Caribe una parte importante del aumento del empleo terciario en las décadas de posguerra estuvo vinculada con un dinámico crecimiento económico. Por lo tanto, no sorprende que en ese período la productividad laboral media del sector terciario superara con creces la del promedio de la economía regional (gráfico II.27). Durante la crisis del decenio de 1980 el aumento de la participación del sector en la estructura ocupacional se aceleró aún más, dada la debilidad de la generación de empleo en el sector secundario y la concentración de los nuevos puestos de trabajo en actividades informales, muchas de ellas en el sector terciario (Tokman, 1994). En consecuencia, la productividad laboral media del sector terciario cayó fuertemente, con lo que se interrumpió el auge de las décadas anteriores. Esta caída fue más fuerte que la del conjunto de la economía, y hasta 1990 la productividad laboral del sector bajó al nivel medio observado en la economía en su conjunto.

Durante la década de 1990, en América Latina y el Caribe la productividad laboral media volvió a crecer, si bien sin alcanzar el nivel de 1980. Este aumento, sin embargo, se concentró en los sectores primario y secundario, mientras que en el terciario la productividad laboral siguió en descenso, si bien a tasas menores que en el decenio de 1980. Como resultado, la productividad media del sector terciario cayó por debajo del promedio en la economía.

■ **Gráfico II.27**

América Latina y el Caribe: Evolución de la productividad laboral, 1970-2000



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Hofman (1999) y de los países.

Esta evolución polarizada que caracterizó al nuevo empleo terciario en la región latinoamericana durante la década de 1990, fue más marcada en el caso de las mujeres que en el de los hombres. Debido a la elevada participación femenina en actividades terciarias de alto nivel educativo, su

⁸⁰ Una posible explicación es la importante reducción del empleo en los puertos y en el transporte ferroviario, que se registró en muchos países de la OCDE al modernizarse estos sistemas de transporte.

inserción laboral experimentó una mejoría relativa, en el marco de un empeoramiento global de la situación laboral y persistentes brechas respecto de los hombres⁸¹.

iii) Las características del empleo en las distintas ramas de actividad del sector terciario

Respecto a muchas características del empleo, el sector terciario en su conjunto se compara favorablemente con el conjunto de las demás actividades económicas, sobre todo debido a las condiciones laborales en la actividad agropecuaria y la construcción (Weller, 2001, pp. 69-84). Sin embargo, como se ha subrayado en el análisis anterior, existe una alta heterogeneidad intrasectorial. En efecto, las cinco ramas de actividad del sector terciario exhiben importantes diferencias, que el cuadro II.22 muestra en forma estilizada. Ellas se refieren al nivel educativo, el nivel salarial, la presencia de profesionales y técnicos, la participación de mujeres, los indicadores de calidad no salarial del empleo, el nivel de informalidad y las pautas prevalecientes relativas al tamaño de las empresas en las diversas ramas. La presencia en una rama de altos niveles educativos y de calidad salarial y no salarial del empleo, así como una elevada participación de profesionales y técnicos, indican que está estrechamente relacionada con los procesos de modernización productiva. En cambio, los niveles bajos en estos indicadores coinciden con altos niveles de informalidad. La participación de las mujeres tiene que ver tanto con el aumento reciente de la demanda de mano de obra femenina, concentrado en algunas actividades terciarias, como con la alta participación del empleo terciario informal en la estructura ocupacional, sobre todo de las mujeres de bajo nivel educativo; por su lado, los patrones de tamaño de las empresas indican algunas tendencias de reestructuración relacionadas con la mayor o menor expansión de las ramas.

La sinopsis que ofrece el cuadro II.22 resalta la gran heterogeneidad del sector terciario. Puesto que por razones de espacio no es posible revisar las principales características de cada una de sus ramas⁸², a continuación se analizan las principales tendencias que influyeron en la expansión del empleo en ellas⁸³.

■ Cuadro II.22

América Latina y el Caribe: Caracterización del empleo en las distintas ramas del sector terciario (Hechos estilizados)

	Electricidad, gas y agua	Comercio, restaurantes y hoteles	Transporte, almacenamiento y comunicaciones	Servicios comunales, sociales y personales	Servicios financieros, seguros, bienes raíces y servicios a empresas
Nivel educativo	1. Mediano 2. Alto	1. Mediano 2. Bajo	1. Mediano 2. Bajo	1. Alto 2. Mediano	1. Bajo 2. Alto
Nivel salarial relativo	Alto	Medio bajo	Medio bajo	Alto	Medio bajo
Participación de profesionales y técnicos	Alta	Baja	Baja	Alta	Alta
Participación de mujeres	Baja	Alta	Baja	Mediana a alta	Alta
Calidad de empleo	Alta	Mediana	Mediana	Alta	Mediana
Nivel de informalidad	Muy bajo	Alto	Mediano	Bajo	Mediano
Tamaño de empresas	Grande	1. Micro 2. Pymes	1. Micro 2. Grande	1. Pymes 2. Grande	1. Grande 2. Pymes

Fuente: Weller (2001, pp. 69-84).

⁸¹ Véase al respecto OIT (1999) y Gálvez (2001).

⁸² Véase en Weller (2001, pp. 69-84) la información cuantitativa en que se basa el cuadro 3.

⁸³ 25 Respecto al crecimiento del empleo en cada una de las ramas, véase el cuadro 1.

e) Conclusiones

El sector terciario ocupa un lugar cada vez más preponderante en la estructura económica, por su importancia ascendente no sólo en la generación de valor agregado y de empleo, sino también en el apoyo a empresas de otros sectores, debido al creciente aporte de los servicios a la competitividad sistémica. Además, los servicios contribuyen a la acumulación de capital humano, factor clave para la mejora de la productividad y el crecimiento económico de largo plazo. En efecto, la mayor preocupación por satisfacer las necesidades sociales básicas (educación, salud, atención a adultos mayores, atención preescolar) estimula la demanda de servicios, muchos de los cuales han sido prestados tradicionalmente por el sector público pero cuentan ahora con una participación cada vez mayor de la empresa privada.

En el otro extremo —y debido a barreras de entrada relativamente bajas, sobre todo en el comercio y los servicios personales— el sector terciario abarca las principales actividades que facilitan la autogeneración de empleo para segmentos de la población que son excluidos de las dinámicas productivas. Esto vale tanto para personas que no tienen las calificaciones requeridas por la demanda laboral, como para nuevos entrantes al mercado de trabajo y para personas que perdieron un empleo.

En relación con América Latina y el Caribe, se ha planteado que la fuerte expansión del empleo en el sector terciario reflejaría una terciarización espuria, dominada por el empleo de poca productividad y bajas remuneraciones, y que esa terciarización sería estructuralmente distinta de la terciarización genuina de los países industrializados, los que estarían transformándose en países “posindustrializados”. Una comparación entre los cuatro continentes que se han examinado en el presente artículo da algún sustento a esta tesis, debido a la elevada participación del sector terciario en el empleo, dado el nivel de ingreso de la región. Por otra parte, el hecho de que la productividad laboral media del sector sea alta en términos relativos más bien resaltaría el peso de actividades que están vinculadas a procesos modernizadores y que son reflejo de una terciarización genuina. Por lo tanto, si bien una parte de la expansión del empleo en el sector terciario surge de la debilidad de la generación de puestos de trabajo en otros sectores y de la presión de la oferta laboral, tal empleo no es determinante de las características del sector en su conjunto.

Es importante que al hablar de terciarización en América Latina y el Caribe se tenga presente siempre la presencia simultánea de la espuria y la genuina, para evitar simplificaciones inadecuadas como la de identificar la terciarización con la informalidad o la de interpretarla exclusivamente como expresión de la modernización posindustrial. Dentro de la heterogeneidad del sector terciario, históricamente las actividades vinculadas con el desarrollo social y productivo se expandieron en mayor o menor grado según las características de la modalidad de crecimiento vigente, mientras que el empleo de baja productividad mostró un comportamiento anticíclico y se incrementó principalmente en fases de bajo crecimiento económico.

Respecto al decenio de 1990, y actualizando la periodización establecida por de Oliveira y Ariza (1998), se puede resumir la evolución del empleo terciario en esa década diciendo que en la fase de reformas y apertura económica se estimuló la demanda laboral, en los servicios al productor y los servicios distributivos, mientras que los servicios sociales y personales redujeron su participación en el empleo del sector terciario, pero mantuvieron un importante crecimiento en términos absolutos. En este contexto, la generación de empleo en dicho sector se caracterizó por múltiples y simultáneos procesos de inclusión y exclusión laborales⁸⁴.

Esa simultaneidad se observó sobre todo en la generación polarizada del empleo terciario. Por un lado, en la década de 1990 algunos rubros con características laborales favorables crecieron

⁸⁴ Véase un análisis de este concepto en Weller (2001, pp. 13-20).

mucho más que otros, tanto del propio sector terciario como de otros sectores. Por otro lado, una gran parte de los nuevos empleos terciarios surgió en actividades de baja productividad y con características laborales desfavorables. La polarización descrita se expresó también en las características de la demanda laboral, que estuvo sesgada en favor de personal de alto nivel educativo y fomentó la expansión de ocupaciones que exigen las más elevadas calificaciones. Esta podría ser una tendencia positiva que favorecería la movilidad social basada en el mérito, ya que muchas ocupaciones del sector se caracterizan por una gran demanda de capital humano que no está estrechamente relacionada con una alta densidad de capital. Sin embargo, la fuerte segmentación del sistema educativo en muchos países de la región restringiría el alcance de esta tendencia positiva. Además, la débil demanda laboral de personas de bajo nivel educativo ha obligado a muchas de ellas a autogenerar empleo de supervivencia en ocupaciones con bajas barreras de entrada.

En el caso de las mujeres, la polarización laboral en el sector terciario ha sido especialmente marcada. La alta y creciente presencia de mujeres en dicho sector y la expansión del mismo favorecieron la incorporación productiva de la creciente oferta laboral femenina. Sin embargo, la demanda laboral estuvo muy sesgada hacia mujeres de niveles educativos intermedios y altos, mientras que las mujeres menos calificadas enfrentaron serias dificultades para encontrar empleos de buena calidad.

Parte GPanorama Social de América Latina 2012 (CEPAL, 2012),
Cap. III, pp. 131-163.

1. El empleo en el sector del cuidado en América Latina

a) Introducción

En una región muy desigual en varias dimensiones, es fundamental que los sistemas de protección social se amplíen y rediseñen para dar respuesta a la nueva demanda de cuidados, eje que deberá ser prioritario en las políticas, ya que se vincula con distintas aristas de la desigualdad. La consideración del trabajo remunerado en el sector del cuidado tiene diversas implicancias políticas, ya que su extensión y las condiciones bajo en que se desarrolla reflejan cómo resuelve cada país las necesidades crecientes de cuidado de dependientes, y pone de relieve la fortaleza o debilidad del cuidado en la política pública.

Para avanzar en el entendimiento de cómo el cuidado se construye y valora en las sociedades modernas y comprender cabalmente lo que ha dado en llamarse “la economía del cuidado” es necesario incorporar tanto el cuidado remunerado como el no remunerado. En la región se ha avanzado sustantivamente en el conocimiento del cuidado no remunerado, que ha salido de la zona de invisibilidad en la que se encontraba años atrás para incorporarse en la discusión sobre las agendas de políticas de los países (véase el recuadro III.1)⁸⁵. Los esfuerzos de la región por generar información adecuada para analizar el cuidado no remunerado han rendido frutos, lo que resulta relevante desde una perspectiva de igualdad de género (Araya, 2003; Milosavljevic y Tacla, 2007; Milosavljevic, 2007; CEPAL, 2007, 2010a y b; Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe, 2010; Espejo, Filgueira y Rico, 2010). Sin embargo, las investigaciones en la región no se han centrado en el trabajo de cuidado remunerado y, en términos generales, este no se ha diferenciado en los mercados laborales, a pesar de que —más allá de las dificultades metodológicas— se cuenta con información estadística para su estudio.

A nivel internacional se ha avanzado considerablemente en las investigaciones sobre el empleo en el sector del cuidado. Los estudios realizados en países desarrollados muestran que suele tener características específicas que lo diferencian de otros sectores: está muy feminizado, tiene escaso acceso a la protección social, gran presencia de migrantes, alta rotación y bajos ingresos. La combinación de estas variables alerta sobre un espacio donde se conjugan y potencian precariedad, discriminación y desigualdades.

Por su parte, América Latina tiene todavía una gran deuda en relación con la investigación de este tema. Se cuenta con importantes antecedentes en el estudio comparado del empleo doméstico (CEPAL, 2007; Valenzuela y Moras, 2009; Blofield, 2012) y también en relación con el empleo y las remuneraciones en el sector de la educación (Navarro, 2002; Liang, 2003; Vaillant y Rossel, 2006; Cerrutti, 2008; Mizala y Ñopo, 2011) y de la salud (Malvárez y Castrillón, 2005; Rico y Marco, 2006; Pautassi, 2006). Sin embargo, existen muy pocos estudios que aborden en conjunto y en forma comparada el empleo en el sector del cuidado.

El análisis del trabajo remunerado del cuidado y las condiciones en que tiene lugar no solo es importante porque la ocupación en ese sector probablemente aumente como consecuencia de varias consideraciones tratadas en el capítulo previo, sino también por sus vínculos con distintas aristas de la desigualdad y sus implicancias políticas. En el presente estudio se observa la existencia de diversos nexos en las distintas sociedades entre el cuidado y los roles de género que se atribuyen a características innatas o naturales de las mujeres y, en última instancia, se refleja la manera en que cada país resuelve las necesidades crecientes de cuidado

⁸⁵ Este esfuerzo también se ha plasmado en los Consensos de Quito (2007) y Brasilia (2010), aprobados la X y XI Conferencias Regionales sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, respectivamente.

de dependientes (European Foundation, 2006; Recio, 2010) y se pone de relieve la fortaleza o debilidad del posicionamiento del cuidado en el ámbito de la política pública.

Para avanzar en la definición de una agenda pública en este ámbito se deben contemplar las particularidades en cada país del empleo en este sector, lo cual hace imprescindible generar información y análisis sobre la temática. En este capítulo se trata de saldar esas deudas de la investigación regional y de alertar sobre la situación de un sector clave del mercado laboral, cuyas condiciones, vistas a la luz de las condiciones más globales del empleo, hablan respecto del lugar que ocupa el cuidado en las políticas públicas, lo que incide sensiblemente en la calidad de los servicios. Se parte de la base que el Estado debe jugar un rol clave en la regulación del mercado laboral y en la estructuración de las condiciones en que se desarrollan los empleos en el sector del cuidado (Razavi y Staab, 2010).

El capítulo se organiza en seis secciones, además de la presente introducción. En la sección b) se delimita conceptual y empíricamente este segmento del mercado laboral a partir de la literatura internacional, la reflexión regional y los datos de las encuestas de hogares. En la sección C se analiza la importancia del empleo en el sector del cuidado en América Latina, así como su evolución en la última década. Aunque este análisis parte de la utilidad de construir un conglomerado único que englobe al conjunto de los ocupados del cuidado, se revela la existencia de dos mundos bien distintos dentro de esta categoría: el servicio doméstico —o quienes prestan servicios directos a los hogares— y el resto de los cuidadores —que trabajan básicamente en servicios de salud y educación—. Por esta razón, a lo largo del capítulo se hace especial hincapié en las diferencias entre ambos, aunque también se incorpora el análisis del sector en su totalidad. Siguiendo esta lógica, en las secciones D y E se detallan las características de los trabajadores del cuidado así como sus condiciones laborales, y se destaca no solo las fuertes disparidades que existen entre ellos sino también las distancias que los separan del resto de los ocupados. En la sección F se profundiza en el empleo doméstico por su peso específico en el sector del cuidado, y se abordan aspectos como la regulación laboral y el vínculo con la migración. En la última sección se presentan las reflexiones finales a modo de síntesis.

b) Debate conceptual y metodológico

A partir de la conceptualización del cuidado adoptada, se identifica como trabajadores remunerados del cuidado a aquellos que prestan servicios a otras personas dependientes para su supervivencia o desarrollo personal, cuando este implica una relación directa entre el cuidador y el cuidado. Se delimitan las siguientes ocupaciones dentro de las ramas de la salud, educación y servicios personales y a los hogares: maestros y asistentes de educación preescolar y, en especial, niñeras, enfermeros y auxiliares de enfermería, otros trabajadores del cuidado y la atención de personas, acompañantes y trabajadores del servicio doméstico.

A nivel internacional, existe un conjunto amplio de investigaciones que analizan el trabajo remunerado en el sector del cuidado. Esta acumulación ha ido acompañando los avances en la reflexión sobre el reconocimiento del trabajo no remunerado en la economía y la conciliación entre el trabajo productivo y reproductivo. Sin embargo, aunque dialoga con estos avances, constituye una línea analítica en sí misma, con un reflejo notorio en las políticas públicas.

Un desafío fundamental que estos estudios han enfrentado es definir los criterios para identificar a los trabajadores remunerados en el sector del cuidado. Al revisar la literatura se observa la ausencia de una única definición y la existencia de criterios muy variados para establecer qué empleos deben incluirse en ese sector.

Se pueden distinguir tres enfoques en la identificación del empleo en el sector del cuidado, que se han ido desarrollando en el tiempo. El primero, más general, considera todas las ocupaciones vinculadas al cuidado físico y emocional (*nurturance*) (England, 1992, England, Thompson y Aman, 2001) independientemente de si existe contacto cara a cara o si la relación implica la provisión de servicios a dependientes o no. El conjunto de ocupaciones incluidas en el cuidado de acuerdo con este criterio resulta bastante amplio (véase el cuadro II.23).

Un segundo enfoque, más acotado, define específicamente a las ocupaciones en el sector del cuidado e incluye a todas aquellas en que los trabajadores deben proveer un servicio cara a cara que permite desarrollar las capacidades humanas de quienes lo reciben (England, Budig y Folbre, 2002)⁸⁶. Según esta definición, bastante extendida en la literatura, se considera trabajadores de este sector a maestros y profesores —de cualquier nivel educativo—, enfermeros, terapeutas y trabajadores de salas cuna y jardines infantiles (England, Budig y Folbre, 2002). También se incluye en esta definición a médicos, odontólogos, otras profesiones técnicas asociadas a la medicina, asistentes sociales y trabajadores vinculados a obras religiosas (véase el cuadro II.23).

Finalmente, en el tercer enfoque se restringe la gama de ocupaciones, argumentando que su heterogeneidad atenta contra el esfuerzo de identificar los déficits en términos de mercado y las condiciones laborales que enfrenta el empleo en el sector del cuidado de personas dependientes (niños, enfermos y adultos mayores) (Razavi y Staab, 2010). Se aduce también que el primer enfoque implica privilegiar aspectos relacionales y de cuidado físico y emocional sobre otros aspectos del trabajo reproductivo, como la limpieza o la preparación de alimentos (Razavi, 2007). Por estas dos razones, este tercer enfoque excluye a los profesores de educación media y universitaria, los médicos y odontólogos, y considera dentro del sector a enfermeros, maestros de educación preescolar y primaria, trabajadores de jardines infantiles y salas cuna, cuidadores de adultos mayores, trabajadores sociales y cuidadores de cualquier tipo en los hogares e incluye también a los trabajadores domésticos (Razavi y Staab, 2010).

En el cuadro II.23 se sintetizan las ocupaciones abarcadas por cada uno de los tres enfoques:

■ **Cuadro II.23**

Definiciones y criterios de inclusión de ocupaciones asociadas al cuidado

Enfoque	Ocupaciones	Criterio de inclusión
1. Trabajo que involucra cuidado físico y emocional en sentido amplio England (1992)	Incluidas: médicos, terapeutas, ocupaciones técnicas de la salud, auxiliares de médicos, enfermeros, maestros y profesores, auxiliares docentes, trabajadores sociales, técnicos en recreación, personal de servicios sociales, bibliotecólogos, peluqueros, vendedores de distintos productos, trabajadores del servicio doméstico, cuidadores de niños, mozos, ascensoristas, trabajadores religiosos, cajeros, recepcionistas, conductores de taxis y choferes, porteadores de equipaje.	Actividades asociadas directa o indirectamente al cuidado físico y emocional
2. Los trabajadores proveen un servicio que permite desarrollar las capacidades humanas de quienes lo reciben England, Budig y Folbre (2002)	Incluidas: médicos, terapeutas, ocupaciones técnicas de la salud, auxiliares de médicos, enfermeros, maestros y profesores, auxiliares docentes, trabajadores sociales, técnicos en recreación, personal de servicios sociales, bibliotecólogos, peluqueros, trabajadores del servicio doméstico, cuidadores de niños, trabajadores religiosos. Excluidas: vendedores, ascensoristas, peluqueros, conductores de taxis y choferes, porteadores de equipaje, cajeros, recepcionistas.	Provisión de servicios con relación personal que impliquen desarrollo de capacidades humanas de quienes lo reciben
3. Los trabajadores proveen un servicio a personas dependientes (niños, enfermos, adultos mayores y discapacitados), incluido el trabajo reproductivo relacional y no relacional Razavi (2007); Razavi y Staab (2010)	Incluidas: enfermeros, maestros de educación preescolar y primaria, trabajadores de jardines infantiles y salas cuna, cuidadores de adultos mayores, trabajadores sociales, cuidadores de cualquier tipo en los hogares, trabajadores domésticos. Excluidas: profesores de educación media y universitaria, médicos y odontólogos, bibliotecólogos.	Aproximación a provisión de servicios con relación personal que implique desarrollo de capacidades humanas en personas dependientes

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de P. England, *Comparable Worth: Theories and Evidence*, Nueva York, Aldine de Gruyter, 1992; P. England, M. Budig y N. Folbre, “Wages of virtue: The relative pay of care work”, *Social Problems*, vol. 49, N° 4, 2002; S. Razavi y S. Staab, “Underpaid and overworked: a cross-national perspective on care workers”, *International Labour Review*, vol. 149, N° 4, 2010.

⁸⁶ Se refiere a capacidades que son útiles para la persona o para los otros. Esto incluye salud física y mental, y habilidades físicas, cognitivas y emocionales, como autodisciplina, empatía y cuidado (England, Budig y Folbre; 2002).

Además de estas definiciones que clasifican un conjunto de ocupaciones para delimitar genéricamente el empleo en el sector del cuidado, existen algunos ejercicios que establecen subcategorías o estratos a partir de criterios como los rasgos de la población receptora del cuidado, la posición en el mercado laboral y el vínculo que implica el servicio de cuidado⁸⁷.

En América Latina son escasos los análisis en profundidad del empleo en el sector del cuidado. Entre ellos, hay dos investigaciones cuyo objetivo central es dimensionar cuántos son los trabajadores del cuidado, qué perfil tienen y en qué condiciones trabajan en países específicos. Para el caso de la Argentina, Esquivel (2010) dimensiona el empleo en el sector del cuidado y analiza su composición, las características de los ocupados y las principales diferencias que presentan con el conjunto de los trabajadores. Siguiendo a England, Budig y Folbre (2002), en ese ejercicio se incluyen como trabajadores del cuidado a médicos y otras ocupaciones médicas, profesores y maestros (de todos los niveles educativos, incluidos auxiliares), trabajadores domésticos y otros trabajadores del cuidado. En otra investigación se analiza el empleo en el sector del cuidado en el Uruguay (Aguirre, 2010). En este caso se identifica a los trabajadores del cuidado a partir del cruce entre ramas de actividad y las ocupaciones en la encuesta de hogares. El criterio utilizado —más restrictivo que el aplicado para la Argentina— incluye ciertas categorías de trabajadores de cuidados personales y de otros trabajadores de servicios personales, así como algunas ocupaciones específicas dentro de las ramas de la salud y la educación.

En este capítulo se parte de la conceptualización del cuidado discutida en el capítulo previo para identificar a los trabajadores remunerados del cuidado. Esto implica considerar actividades heterogéneas, que involucran distintas situaciones en cuanto a fragilidad y autonomía, en particular: el cuidado de los niños, el cuidado de personas de edad muy avanzada y enfermos, y el cuidado de discapacitados. En el caso de América Latina, también supone una consideración especial de las actividades vinculadas a las tareas domésticas, dada su relevancia numérica y la singular superposición de desigualdades y desprotección que en ellas se conjugan (CEPAL, 2007, Valenzuela y Moras, 2009; Rodgers, 2009; Blofield, 2012).

A partir de los antecedentes internacionales y regionales, así como de las ventajas y limitaciones de las encuestas de hogares de los países de la región con que se realiza el análisis, se opta por considerar como trabajadores remunerados del cuidado a aquellos que presten servicios a otras personas dependientes para su supervivencia o desarrollo personal, cuando estos impliquen una relación directa entre el cuidador y el cuidado. Desde este punto de vista, la definición aquí adoptada se ubica dentro de los enfoques más restrictivos antes revisados (Razavi y Staab, 2010; Aguirre, 2010).

Se realizó una revisión de las encuestas de hogares de los países de la región (de dos rondas, 2000 y 2010) que permitió identificar a los trabajadores mediante un cruce de la rama de actividad y la ocupación⁸⁸. Se consideraron las ocupaciones de los trabajadores incluidos en tres ramas de actividad —enseñanza, salud y servicios sociales, y servicios en los hogares— y se analizaron en detalle las ocupaciones involucradas en cada una de estas actividades, para decidir si pertenecían al sector del cuidado en función del marco conceptual adoptado. Esta delimitación permite una aproximación razonable al empleo en el sector del cuidado y facilita la comparación entre los distintos países.

El resultado de este ejercicio es la clasificación como trabajadores del sector de quienes, dentro de las ramas de actividad antes mencionadas, detentan las siguientes ocupaciones: maestros

⁸⁷ Folbre (2006) analiza subcategorías dentro del empleo en cuidados partiendo del cruce entre la posición del ocupado en el mercado laboral (formal o informal) y el tipo de población a la que provee el servicio de cuidado. La Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) distingue, dentro del empleo en cuidados de largo plazo, el profesional y el no profesional (OCDE, 2011b). Finalmente, en una investigación sobre las características del empleo en el sector del cuidado y afines Simon y otros (2008) clasifican las ocupaciones en cuatro grandes categorías según el sector de servicios en que se inscriben: cuidado social, cuidado infantil, cuidados de enfermería y sector educativo.

⁸⁸ En el caso de trabajadores con más de un trabajo, la identificación se basa en la codificación de ocupación y rama correspondiente a la ocupación principal.

y asistentes de educación preescolar⁸⁹, maestros y profesores de educación especial, niñeras, enfermeros profesionales y titulados, auxiliares y ayudantes de enfermería —tanto en domicilio como en instituciones—, otros trabajadores del cuidado y la atención de personas, acompañantes y trabajadores del servicio doméstico⁹⁰. En contraste, la delimitación no considera como parte de los trabajadores del cuidado a los profesores de educación primaria, media y superior, los médicos y otros profesionales de la salud, ya que se considera que sus servicios no se inscriben dentro de la noción de cuidado (véase el cuadro II.24). Los criterios adoptados, sin duda discrecionales, se derivan de las definiciones explicitadas en las páginas conceptuales previas a este capítulo —que ponen el énfasis en el tipo de servicio que se provee y en la condición del sujeto cuidado—, y se adaptan a las posibilidades que permite la información de las encuestas de hogares.

■ Cuadro II.24

América Latina: delimitación del empleo en el sector del cuidado mediante encuestas de hogares

Rama/ocupaciones	Incluidas	No incluidas
Enseñanza (80) (801) Enseñanza primaria (incluye preescolar) (809) Otros tipos de enseñanza	Maestros de enseñanza preescolar Asistentes de enseñanza preescolar y asistentes de párvulos Profesores de educación especial Niñeras	Profesores de educación primaria, media y superior
Servicios sociales y de salud (85) (851) Actividades relacionadas con la salud humana (853) Actividades de servicios sociales	Auxiliares y ayudantes de enfermería Personal de enfermería no clasificado en otra parte Enfermeros profesionales, titulados, de nivel superior o diplomados Trabajadores del cuidado y la atención de personas, trabajadores de cuidados personales y afines Maestros y asistentes de enseñanza preescolar Asistentes de párvulos Niñeras y celadoras infantiles Enfermeros y ayudantes de enfermería en instituciones	Médicos generales y especialistas, médicos y profesionales afines (excepto personal de enfermería) Otros profesionales en ciencias de la salud (fisioterapeutas, ergoterapeutas, asistentes médicos y practicantes, parteras, practicantes de la medicina tradicional, técnicos de salud y laboratorio, dietistas, nutricionistas, optometristas, dentistas, auxiliares de dentistas y odontólogos) Profesionales, técnicos y asistentes en trabajo social y en planificación económica y social Otros trabajadores de los cuidados a personas y afines Especialistas en administración de personal, asistencia y bienestar social y organización ocupacional
(95) Hogares privados con servicio doméstico	Cocineros, acompañantes, ayudas de cámara y trabajadores del servicio doméstico Personal doméstico y afines, limpiadores, lavaderos y planchadores, empleados domésticos Economos, mayordomos y afines, niñeras y celadoras infantiles Ayudantes y auxiliares de enfermería en instituciones y a domicilio	

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

A partir de la aplicación de estos criterios a las encuestas de hogares de los países de la región disponibles en dos momentos en el tiempo (alrededor de 2000 y 2010), se optó por validar la identificación del empleo en el sector del cuidado para 14 de los 18 países en esos dos momentos⁹¹.

c) El empleo en el sector del cuidado en América Latina

En América Latina, el empleo en el sector del cuidado representa —dependiendo del país— entre un 5% y un 10% del empleo total. En la última década, la proporción de ocupados en este sector se ha mantenido relativamente estable. No existe una relación significativa entre el nivel de bienestar económico de los países o la participación laboral de las mujeres y el tamaño del empleo en el sector del cuidado. Tres cuartas partes de los trabajadores

⁸⁹ Se incluyen todos los maestros y asistentes de educación preescolar, independientemente de la edad de los niños con los que trabajan.

⁹⁰ Se consideran todos los hogares, incluidos los que no tienen personas dependientes.

⁹¹ Se excluyó del análisis a la Argentina, Colombia, Guatemala y Venezuela (República Bolivariana de). En el cuadro A.1 del anexo se presenta el fundamento de esta exclusión.

del cuidado pertenecen al servicio doméstico en los hogares, mientras que la cuarta parte restante se desempeña en otras áreas, como la educación y la salud.

A partir de la definición del cuidado adoptada y de los criterios metodológicos escogidos, en este apartado se analiza en profundidad el tamaño, la evolución y la composición del empleo en este sector. En el presente análisis se toma como referencia al conjunto de los trabajadores remunerados del cuidado pero también se diferencia dentro de ese grupo al servicio doméstico del resto de los cuidadores.

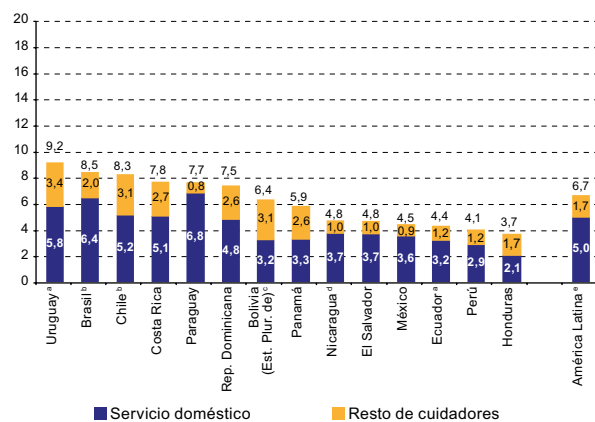
i) Tamaño y evolución reciente

Al analizar el tamaño y la evolución del empleo en el sector del cuidado surgen tres preguntas clave. La primera se refiere al peso de los trabajadores del cuidado en el conjunto de los ocupados. El ejercicio realizado para esta edición del *Panorama Social* indica que en América Latina el empleo en este sector representa en la actualidad el 6,7% del empleo. Sin embargo, este promedio esconde un panorama algo heterogéneo. En países como el Uruguay, el Brasil y Chile, por ejemplo, el empleo en el sector del cuidado supera el 8% del total de los ocupados (9,2%, 8,5% y 8,3%, respectivamente en 2010). En el otro extremo, en 6 de los 14 países analizados (Honduras, Perú, Ecuador, México, El Salvador y Nicaragua) el valor está por debajo del 5% del total de los ocupados (véase el gráfico II.28).

■ Gráfico II.28

América Latina (14 países): ocupados en el sector del cuidado, por subsector, alrededor de 2010

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Los datos corresponden a las áreas urbanas.

^b Los datos corresponden a 2009.

^c Los datos corresponden a 2007.

^d Los datos corresponden a 2005.

^e Promedio ponderado.

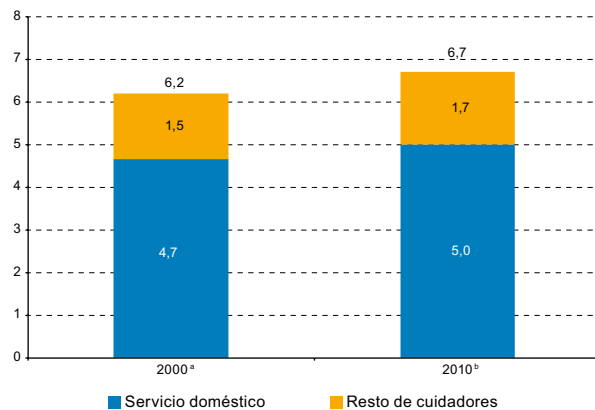
También es importante señalar el peso del servicio doméstico dentro del total del empleo en el sector del cuidado. En promedio, el 5% de los trabajadores pertenecen al servicio doméstico, y el 1,7% al resto de las ocupaciones del cuidado. Esta composición es determinante para caracterizar este conjunto de trabajadores. Debido a las grandes diferencias que existen entre los dos subgrupos, que se ilustran en detalle a lo largo del capítulo, se ha optado por presentar la información tanto para el conjunto de ocupados en el sector del cuidado, como desagregada por subgrupos.

La segunda pregunta se refiere a la evolución de este indicador y plantea si el empleo en el sector del cuidado ha crecido como cabría esperar de acuerdo al incremento de las demandas de cuidado y a los cambios en las estructuras familiares y los roles de las mujeres. En la segunda mitad del siglo XX, varios países desarrollados aumentaron significativamente el número de trabajadores dedicados a tareas de cuidado (Folbre y Nelson, 2000; Simon y otros, 2008; European Foundation, 2006) y las previsiones apuntan a que el sector seguirá creciendo. En América Latina, en cambio, no existe evidencia contundente que permita evaluar el crecimiento de este sector en un período suficientemente largo de tiempo. Además, el fuerte peso del servicio doméstico en el conjunto de los trabajadores del cuidado plantea un escenario singular.

Más allá de esto, es posible dar el primer paso para monitorear el indicador a lo largo del tiempo. Entre 2000 y 2010 la proporción de ocupados en el sector del cuidado se ha mantenido relativamente estable: en 2000 los trabajadores remunerados del cuidado representaban el 6,2% del total de los ocupados, por lo que el aumento en la importancia del sector a lo largo de la década fue muy pequeño (véase el gráfico II.29). Tampoco se observan cambios significativos en la evolución del peso del servicio doméstico y del resto de los cuidadores.

■ **Gráfico II.29**

América Latina (14 países): evolución de los trabajadores remunerados del cuidado, promedio ponderado, alrededor de 2000 y 2010
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países. No se incluyen datos de la Argentina, Colombia, Guatemala y Venezuela (República Bolivariana de). Los datos del Ecuador y el Uruguay corresponden a las áreas urbanas.

^a Los datos de Nicaragua corresponden a 1998; los de Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Panamá y el Perú, a 1999; los de Honduras, la República Dominicana y el Uruguay, a 2002.

^b Los datos de Nicaragua corresponden a 2005; los de Bolivia (Estado Plurinacional de), a 2007; los del Brasil y Chile, a 2009.

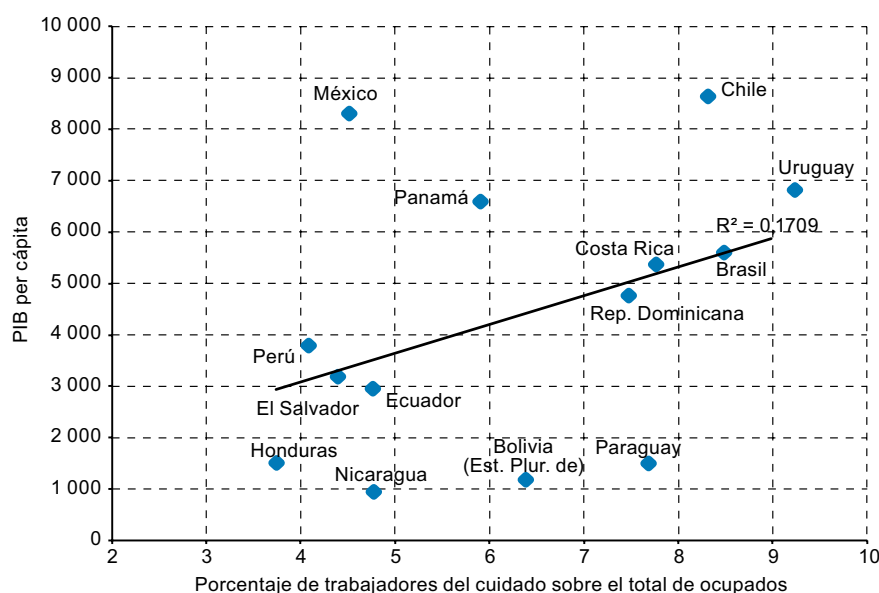
Distintos factores pueden estar detrás de esta estabilidad. En primer lugar, el período considerado es relativamente corto para analizar este tipo de tendencias temporales. Por otro lado, podrían estar operando factores que influyen en distintas direcciones. Así, cabría esperar que la disminución del tamaño medio de los hogares hubiera contribuido a reducir la demanda de este tipo de servicios. Pero otros factores que han operado simultáneamente, como el aumento de la participación laboral femenina y el envejecimiento (Rodgers, 2009; Durán, 2012), podrían contrarrestar el anterior movimiento y contribuir a que el indicador se mantenga en niveles similares. Factores adicionales, como la evolución de los salarios en relación con el precio de mercado de los servicios de cuidado, también podrían haber influido, aunque han sido muy poco explorados.

La tercera pregunta indaga sobre las variables que explican el tamaño de este sector en un país. Para responderla suelen manejarse varias hipótesis. Una primera explicación vincula el tamaño

del sector con el nivel de bienestar económico, esperando que el primero sea mayor cuanto más elevado sea el segundo, ya que las personas podrían comprar servicios de cuidado en el mercado o el Estado se haría cargo progresivamente de proveer esos servicios. Una rápida exploración de la correlación entre la magnitud del empleo en cuidados y el PIB per cápita —como una variable sustitutiva del nivel de bienestar económico— muestra una asociación positiva aunque relativamente débil entre ambos indicadores (véase el gráfico II.30). En definitiva, no resulta claro que en la región el porcentaje de empleo en el sector del cuidado se asocie al nivel de bienestar económico de los países. Tampoco parece estar asociado al tamaño de los subsectores de servicio doméstico y del resto de cuidadores).

■ Gráfico II.30

América Latina (14 países): correlación entre el pib per cápita y el tamaño del empleo en el sector del cuidado, alrededor de 2010



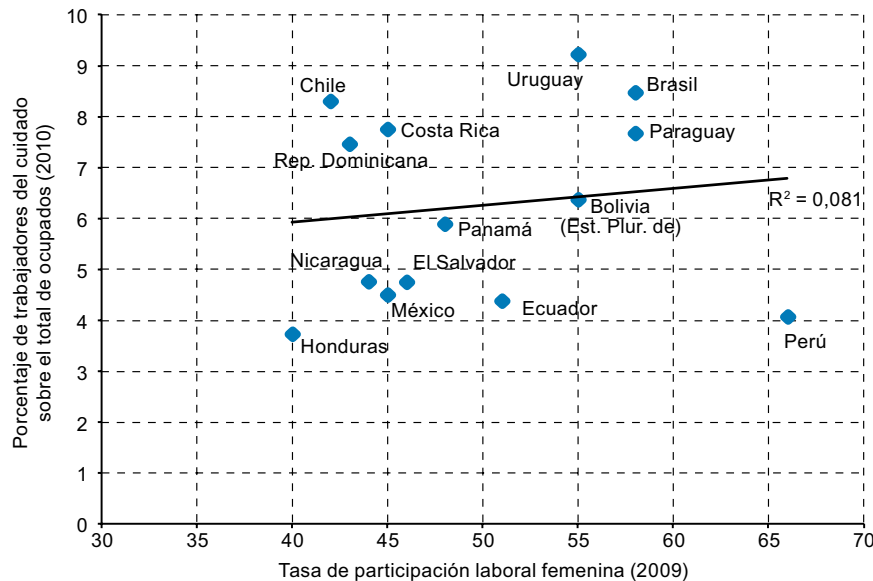
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países. Los datos de encuestas de hogares de Nicaragua corresponden a 2005; los de Bolivia (Estado Plurinacional de), a 2007; los del Brasil y Chile, a 2009. Los datos del Ecuador y el Uruguay corresponden a las áreas urbanas. Los datos del PIB per cápita provienen de CEPALSTAT.

Otra posibilidad es explicar el tamaño del sector del cuidado a partir de alguna variable que refleje la situación de cada país en cuanto a participación de las mujeres en el mercado laboral, asumiendo que ese indicador tendrá efectos directos sobre un incremento de las demandas de

cuidado y una expansión del empleo en esas actividades (véase el recuadro II.1 sobre la relación entre la oferta laboral femenina y las políticas de cuidado). Pero la exploración de la asociación entre la proporción de ocupados en el sector del cuidado y la participación laboral femenina revela una relación aún más débil que en el caso anterior (véase el gráfico II.31), que se confirma también al separar el servicio doméstico del resto de los trabajadores del cuidado.

Gráfico II.31

América Latina (14 países): correlación entre las tasas de participación femenina y el tamaño del empleo en el sector del cuidado, alrededor de 2010



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países e información de CEPALSTAT. Los datos de encuestas de hogares de Nicaragua corresponden a 2005; los de Bolivia (Estado Plurinacional de), a 2007; los del Brasil y Chile, a 2009. Los datos del Ecuador y el Uruguay corresponden a las áreas urbanas.

La tercera hipótesis posible es asumir que el tamaño del empleo en el sector del cuidado se vincula con la composición etaria de la población de los países, suponiendo que donde el porcentaje de población adulta mayor es más alto, la proporción de empleo en cuidados sería más elevada. En este caso la correlación tiende a ser mayor —es decir, los países más avanzados en el proceso de envejecimiento son a la vez aquellos en que el empleo en cuidados es más alto— (véanse el gráfico II.32), aunque es posible que esta relación esté mediada indirectamente por otras variables.

■ Recuadro II.1

Cuidados y participación laboral: una relación compleja

La interdependencia entre los sistemas de cuidado y las decisiones laborales en los hogares, específicamente de las mujeres, es una de las aristas más importantes de esta problemática, que debe tenerse muy en cuenta a la hora de diseñar las políticas.

En las últimas décadas, a partir del trabajo seminal de Heckman (1974), se ha extendido la literatura centrada en modelizar cómo el acceso y precio de los servicios de cuidado se relacionan con la oferta laboral de los individuos^a. En general, estos estudios se han centrado en el vínculo entre la inserción laboral femenina y el cuidado infantil (véanse Kornstad y Thoresen, 2007; Lokshin, 2004; Wrohlich, 2006), aunque también existen estudios específicos sobre la correlación (negativa) entre la provisión informal de cuidados a los adultos mayores o discapacitados y la actividad laboral (Wolf y Soldo, 1994; Bolin y otros, 2008; Bravo y Puentes, 2012).

La asociación entre menores ingresos, menor participación en el mercado de trabajo y mayor probabilidad de ser cuidador, especialmente de hijos pequeños, está muy bien documentada a nivel mundial y también en la región (CEPAL, 2009). Sin embargo, resulta difícil establecer una relación causal desde el punto de vista empírico. En efecto, la decisión de proveer cuidados informales a hijos pequeños, padres u otros familiares enfermos puede estar condicionada por las posibilidades laborales de los individuos. Expresado de otra forma, los individuos con menores probabilidades de inserción laboral exitosa pueden ser los que más se dedican a la provisión de cuidados, sin que sea esta última actividad la que determina sus resultados laborales. Por lo tanto, no está claro si los cuidadores renuncian al mercado laboral para ser cuidadores, o si se dedican al cuidado ante la ausencia de oportunidades laborales interesantes. Este punto puede ser crucial para las políticas. Para ilustrarlo de manera extrema, si las actividades del cuidado alejan a los individuos del mercado laboral, las políticas deberían centrarse en la provisión de cuidado formal, o en la promoción de patrones de inserción laboral que resulten más compatibles con el cuidado. Si, por el contrario, las personas se dedican al cuidado debido a la falta de oportunidades laborales, el énfasis debería estar en los cuidadores y sus posibilidades de inserción laboral, y no en el mercado de provisión del cuidado, ya que aún cuando hubiera opciones disponibles, estos individuos no podrían modificar su situación laboral (Heitmueller, 2007).

Si bien muchos de los estudios a los que se ha hecho referencia han intentado abordar la mencionada endogeneidad utilizando distintas herramientas metodológicas, resulta complicado encontrar los instrumentos econométricos adecuados para resolver este problema (Bolin y otros, 2008; Heitmueller, 2007; Heitmueller y Michaud, 2006). En términos generales, aunque la evidencia no es contundente, el efecto significativo y negativo del cuidado sobre las probabilidades de empleo tiende a ser menor o a perder significación cuando se intenta controlar por endogeneidad.

Una manera distinta de analizar la relación entre oferta laboral y cuidados consiste en la evaluación ex post de la implementación de políticas del cuidado^b. Utilizando diversas técnicas de evaluación de impacto, en distintos estudios se ha encontrado que la expansión de las guarderías o los subsidios al cuidado infantil han tenido efectos positivos en la oferta laboral femenina en los Estados Unidos (Gellbach, 2002), el Canadá (Lefebvre y Merrigan, 2008; Baker y otros, 2008) y España (Nollenberger y Rodríguez Plánas, 2011). Otros estudios encuentran efectos sobre la oferta laboral de las madres solteras, pero no sobre la de las casadas (Cascio, 2009; Havnes y Mostad, 2011). En la región, Berlinsky y Galiani (2007) analizan el efecto de la construcción de centros de atención preescolar gratuitos en la Argentina, y concluyen que la oferta laboral de las madres se incrementó significativamente. En los estudios realizados en Chile (Encina y Martínez, 2009; Medrano, 2009; Aguirre, 2011) no se observa que los servicios de guardería tengan un impacto significativo sobre la oferta laboral de las madres. Los autores argumentan que diversos factores —entre ellos aspectos culturales, así como las características de la oferta de cuidados en términos de extensión horaria y formas de postulación— podrían explicar esta falta de efectos.

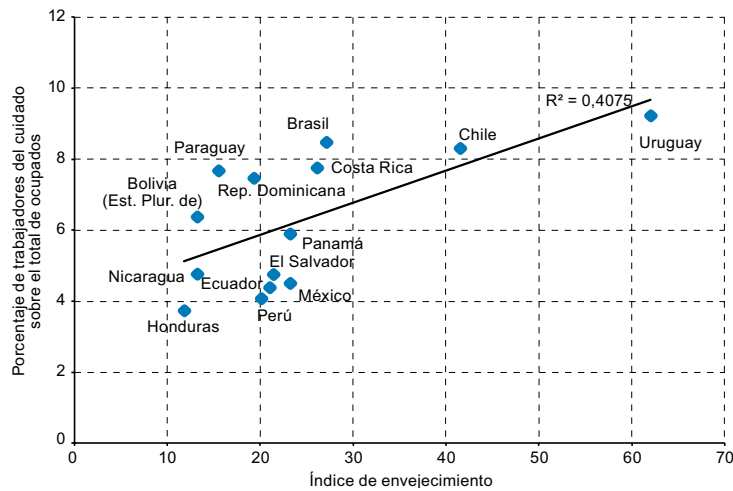
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de los autores citados.

^a En los Estados Unidos los estudios se han centrado en el precio y la calidad de los servicios, mientras que en Europa el debate se focaliza en el acceso y la disponibilidad de servicios, lo que refleja el modelo de provisión de servicios prevaleciente en cada caso (Wrohlich, 2006).

^b Otra línea de investigaciones se centra en los efectos de estas políticas en diversos aspectos del desarrollo infantil posterior.

■ Gráfico II.32

América Latina (14 países): correlación entre el índice de envejecimiento y el tamaño del empleo en el sector del cuidado, alrededor de 2010



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países e información del CELADE-División de Población de la CEPAL. Los datos de encuestas de hogares de Nicaragua corresponden a 2005; los de Bolivia (Estado Plurinacional de), a 2007; los del Brasil y Chile, a 2009. Los datos del Ecuador y el Uruguay corresponden a las áreas urbanas.

Esta información sugiere que los factores que explican el tamaño del trabajo remunerado en el sector del cuidado están posiblemente vinculados a otras características de los países, que se resumen en la forma en que cada sociedad resuelve —mediante el mercado, el Estado, la sociedad civil y las familias— las demandas de cuidado (Razavi, 2007; Morgan, 2005; Bosch y Lehndorff, 2005). Esto revela la necesidad de seguir explorando el fenómeno del empleo en este sector y su vinculación con los distintos tipos de regímenes de bienestar presentes en la región, que posiblemente delinean a su vez distintos tipos de regímenes de cuidado⁹². De esta forma se podría identificar qué sociedades atribuyen un rol más o menos preponderante al Estado y al mercado en el cuidado de dependientes, lo que se traduciría en un empleo en el sector de mayor o menor magnitud. También puede contribuir a determinar los patrones y trayectorias históricas que han llevado a que países de una misma región difieran significativamente en esta materia.

ii) Composición del empleo en el sector del cuidado

El conjunto de trabajadores vinculados al cuidado es un conglomerado altamente heterogéneo, compuesto por subgrupos bastante diferentes entre sí. Una primera distinción muestra que en América Latina tres cuartas partes (74,5%) de los trabajadores del cuidado pertenecen al servicio doméstico en los hogares, mientras que la cuarta parte restante (25,5%) se desempeña en otras áreas (véase el gráfico II.33A). Otra aproximación es la que clasifica a los ocupados según si trabajan en servicios educativos, servicios de salud o servicios a los hogares u otros servicios comunitarios⁹³. Casi ocho de cada diez (79,8%) trabajadores del cuidado pertenecen a esta última categoría. Del restante 20%, el 11,5% trabaja en servicios de salud y el 8,7% en servicios educativos (véase el gráfico II.33B). La distribución del empleo en el sector del cuidado se ha mantenido estable en la última década, independientemente de que se mida con uno u otro criterio.

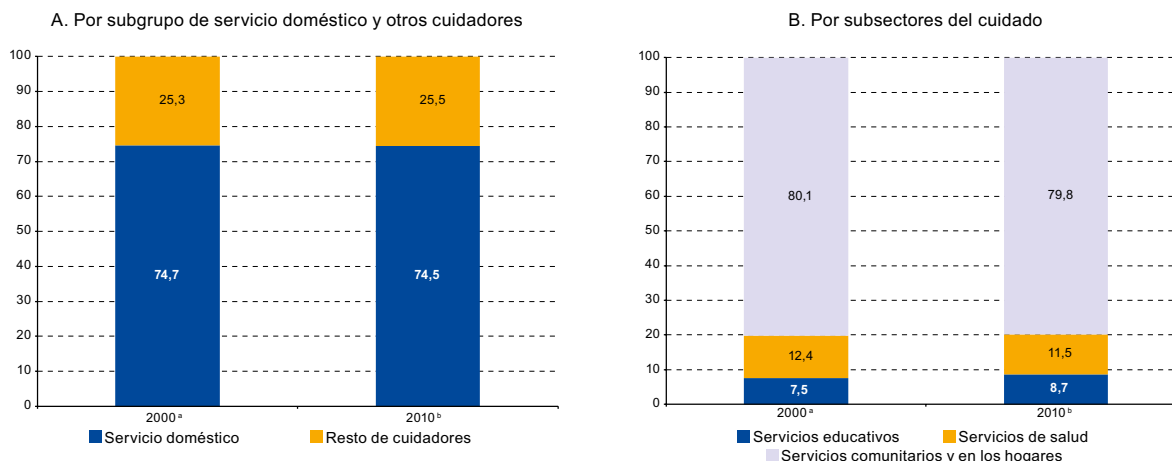
⁹² Existe en la actualidad un debate sobre los distintos tipos de regímenes de bienestar en América Latina y sus rasgos constitutivos, en particular, sobre el lugar que cada uno otorga al Estado, el mercado, la familia y la comunidad en la provisión del cuidado de dependientes. Pueden encontrarse reflexiones al respecto en Martínez Franzoni (2008) y Espejo, Filgueira y Rico (2010).

⁹³ El grueso del apartado de servicios a los hogares u otros servicios comunitarios está constituido por el servicio doméstico en los hogares.

■ Gráfico II.33

América Latina (14 países): distribución de trabajadores del cuidado, alrededor de 2000 y 2010

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países. No se incluyen datos de la Argentina, Colombia, Guatemala y Venezuela (República Bolivariana de). Los datos del Ecuador y el Uruguay corresponden a las áreas urbanas.

^a Los datos de Nicaragua corresponden a 1998, los de Bolivia (República Bolivariana de), el Brasil, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Panamá y el Perú, a 1999; los de Honduras, la República Dominicana y el Uruguay, a 2002.

^b Los datos de Nicaragua corresponden a 2005; los de Bolivia (República Bolivariana de), a 2007; los del Brasil y Chile, a 2009.

d) Características de los trabajadores del cuidado

El empleo en el sector del cuidado está altamente feminizado, tanto en el servicio doméstico como en educación y salud. En todos los países, los niveles de escolaridad de los trabajadores del servicio doméstico son muy inferiores a los de los ocupados fuera del sector del cuidado, mientras que los niveles de escolaridad de los cuidadores de los sectores de educación y salud son considerablemente superiores al del resto de los ocupados. El conjunto de trabajadores del cuidado presenta una mayor incidencia de pobreza e indigencia y mayor presencia de niños y adolescentes en sus hogares. También se destaca la alta heterogeneidad dentro del sector y la vulnerabilidad del servicio doméstico en comparación con el resto de los cuidadores.

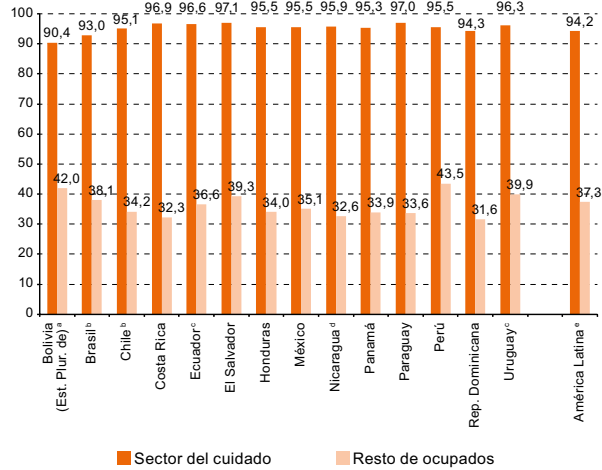
Un hallazgo recurrente en las investigaciones sobre los trabajadores del cuidado en el mundo desarrollado es que el sector está altamente feminizado (Razavi y Staab, 2010; Budig y Misra, 2010; OCDE, 2011b; Durán, 2012). Este dato refleja cómo el sesgo de género que pauta la distribución del trabajo no remunerado de cuidados traspasa la frontera de los hogares y se refleja en una sobrerrepresentación femenina en el empleo de este sector. Esto sucede también en América Latina: el 94,2% de los trabajadores remunerados del cuidado son mujeres. Este porcentaje duplica con creces la representación de mujeres en el resto de los ocupados, donde la proporción promedio de mujeres es del 37,3% (véase el gráfico II.34).

Este fenómeno merece dos comentarios. En primer lugar, aunque al observar las distancias entre la presencia femenina en los trabajadores remunerados del cuidado y la proporción de mujeres en el resto de los trabajadores existen algunas variaciones entre países, en todos los casos la primera proporción al menos duplica la segunda. En segundo lugar, la abrumadora presencia

femenina entre los trabajadores remunerados del cuidado no ha variado significativamente en la última década en el promedio regional ni en los países considerados (véase el gráfico II.35).

■ **Gráfico II.34**

América Latina (14 países): porcentaje de trabajadoras en el sector del cuidado y en el resto de los ocupados, alrededor de 2010
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países. Los datos de Nicaragua corresponden a 2005.

^a Los datos corresponden a 2007.

^b Los datos corresponden a 2009.

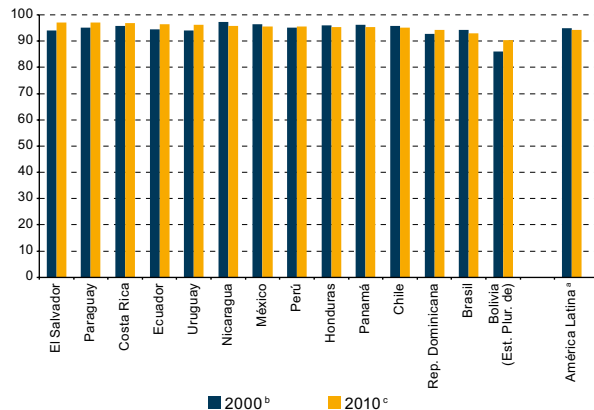
^c Los datos corresponden a las áreas urbanas.

^d Los datos corresponden a 2005.

^e Promedio ponderado.

■ **Gráfico II.35**

América Latina (14 países): porcentaje de trabajadoras en el sector del cuidado, alrededor de 2000 y 2010
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países. Los datos del Ecuador y el Uruguay corresponden a las áreas urbanas.

^a Promedio ponderado.

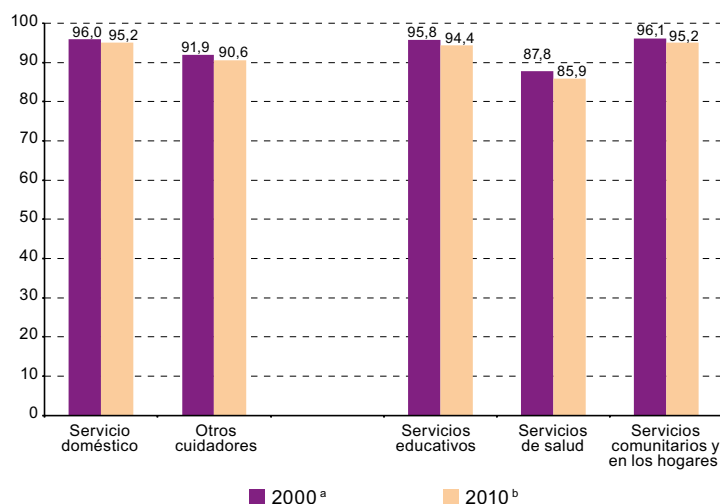
^b Los datos de Nicaragua corresponden a 1998; los de Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Panamá y el Perú, a 1999; los de Honduras, la República Dominicana y el Uruguay, a 2002.

^c Los datos de Nicaragua corresponden a 2005; los de Bolivia (Estado Plurinacional de), a 2007; los del Brasil y Chile, a 2009.

Al analizar la distribución por sexo en las distintas categorías dentro del sector del cuidado surgen algunos matices. La presencia femenina es mayor entre los trabajadores del servicio doméstico que en el resto de los trabajadores del cuidado (un 95,2% en 2000 y un 90,6% en 2010). También es más alta en los servicios educativos y en los servicios comunitarios y en los hogares que en los servicios de salud (un 94,4% y un 95,2%, respectivamente, en 2000 y un 85,9% en 2010). Como se observa en el gráfico II.36, estas diferencias se han mantenido relativamente estables en la última década.

■ Gráfico II.36

América Latina (14 países): porcentaje de trabajadoras en el sector del cuidado, según subsectores, alrededor de 2000 y 2010
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países. No se incluyen datos de la Argentina, Colombia, Guatemala y Venezuela (República Bolivariana de). Los datos del Ecuador y el Uruguay corresponden a las áreas urbanas.

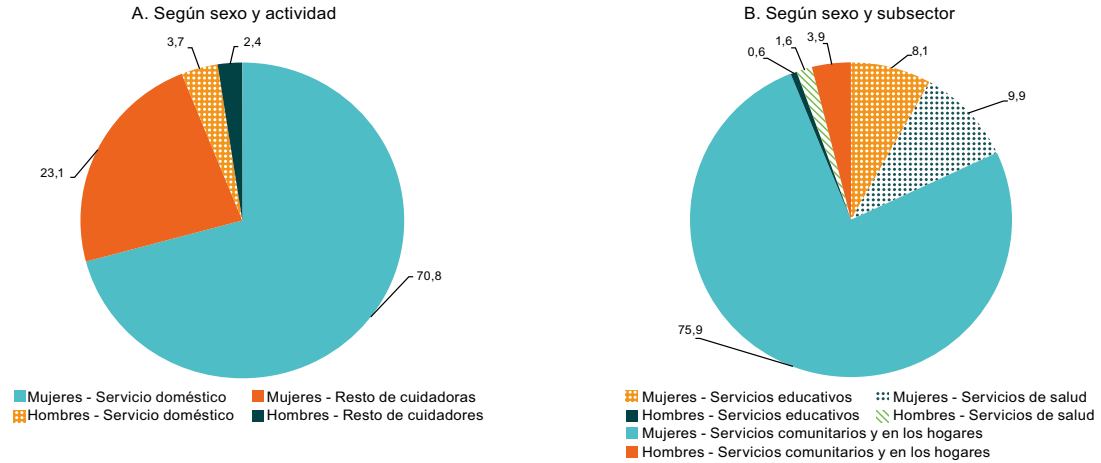
^a Los datos de Nicaragua corresponden a 1998; los de Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Panamá y el Perú, a 1999; los de Honduras, la República Dominicana y el Uruguay, a 2002.

^b Los datos de Nicaragua corresponden a 2005; los de Bolivia (Estado Plurinacional de), a 2007; los del Brasil y Chile, a 2009.

De esta manera, la caracterización de los trabajadores remunerados del cuidado en la región es clara. Casi el 71% corresponde a mujeres en el servicio doméstico en hogares, el 23% a mujeres en otras ocupaciones vinculadas con los cuidados (servicios educativos y salud, en proporciones relativamente iguales). El restante 6% corresponde a hombres que trabajan en el servicio doméstico (3,7%) y en otras ocupaciones vinculadas al cuidado (véase el gráfico II.37).

■ **Gráfico II.37**

América Latina (14 países): distribución de los trabajadores del cuidado, según sexo y subsector, alrededor de 2010
(En porcentajes)

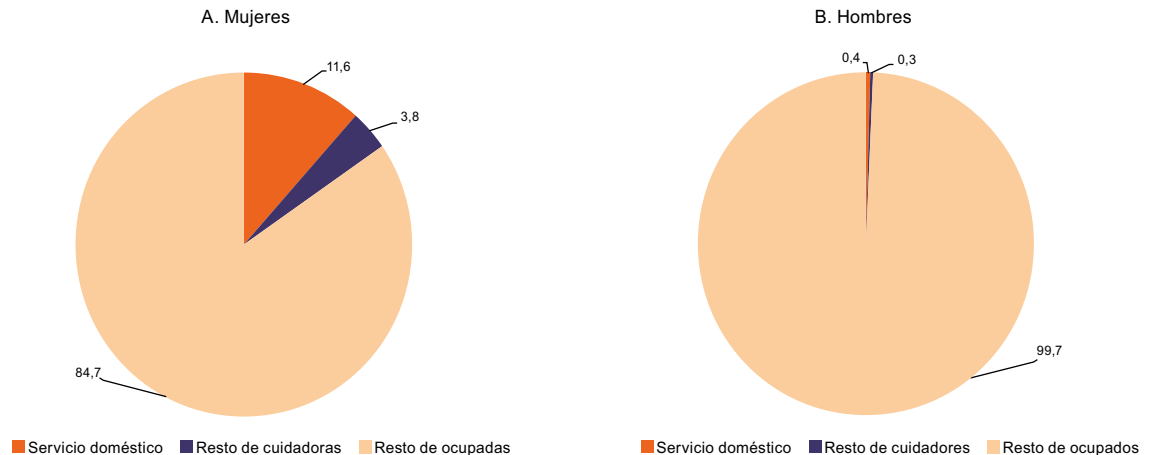


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países. No se incluyen datos de la Argentina, Colombia, Guatemala y Venezuela (República Bolivariana de). Los datos de Nicaragua corresponden a 2005; los de Bolivia (Estado Plurinacional de), a 2007; los del Brasil y Chile, a 2009. Los datos del Ecuador y el Uruguay corresponden a las áreas urbanas.

La distribución anterior hace que el sector del cuidado considerado en su conjunto sea especialmente importante como fuente de empleo para las mujeres y casi inexistente para los hombres (véanse el gráfico II.38). En efecto, el 15,3% de las ocupadas de la región trabajan en el sector del cuidado, con un peso muy considerable del servicio doméstico (11,6%), mientras que menos del 1% de los hombres se dedican a estas ocupaciones.

■ **Gráfico II.38**

América Latina (14 países): distribución de los trabajadores del cuidado y del resto de los ocupados, según sexo y subsector, alrededor de 2010
(En porcentajes)



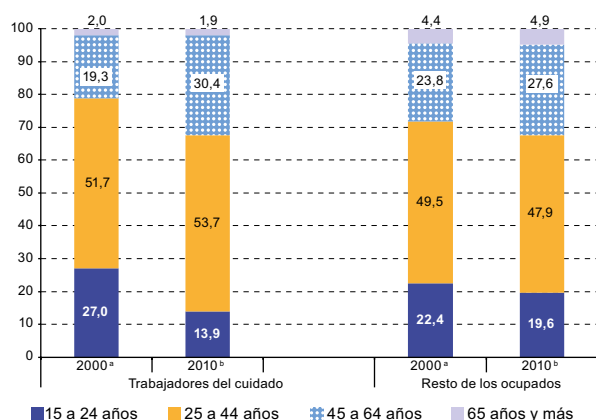
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países. No se incluyen datos de la Argentina, Colombia, Guatemala y Venezuela (República Bolivariana de). Los datos de Nicaragua corresponden a 2005; los de Bolivia (Estado Plurinacional de), a 2007; los del Brasil y Chile, a 2009. Los datos del Ecuador y el Uruguay corresponden a las áreas urbanas.

Los trabajadores remunerados del cuidado también presentan un perfil etario singular. En promedio, el 85% pertenece a las edades típicamente activas: algo más de la mitad (53,7%) tiene entre 25 y 44 años y el 30,4% tiene entre 45 y 64 años. En comparación con el resto de los trabajadores, existe una menor presencia de jóvenes de 15 a 24 años (un 13,9% frente a un 19,6% en el resto de los ocupados), pero también de adultos mayores (un 1,9% frente a un 4,9% en el resto de los ocupados) (véase el gráfico II.39).

Un dato importante es que, aunque unos y otros muestran una tendencia al envejecimiento entre 2000 y 2010, este fenómeno ha sido más marcado entre los trabajadores del cuidado que entre el resto de los ocupados. En efecto, la proporción de jóvenes de 15 a 24 años en el primer grupo se redujo casi a la mitad en la década de 2000, mientras que en el segundo el descenso fue bastante menor. Asimismo, la proporción de trabajadores mayores de 45 años aumentó más de un 50% en el sector del cuidado, mientras que en el resto de los ocupados se incrementó solo un 15% (véase el gráfico II.39).

■ Gráfico II.39

América Latina (14 países): perfil etario de los trabajadores del cuidado y del resto de los ocupados, promedio ponderado, alrededor de 2000 y 2010
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países. No se incluyen datos de la Argentina, Colombia, Guatemala y Venezuela (República Bolivariana de). Los datos del Ecuador y el Uruguay corresponden a las áreas urbanas.

^a Los datos de Nicaragua corresponden a 1998; los de Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Panamá y el Perú, a 1999; los de Honduras, la República Dominicana y el Uruguay, a 2002.

^b Los datos de Nicaragua corresponden a 2005; los de Bolivia (Estado Plurinacional de), a 2007; los del Brasil y Chile, a 2009.

Si bien en todos los países analizados se observó una tendencia al envejecimiento de los trabajadores del cuidado, en algunos casos —como en Panamá, Costa Rica, el Ecuador o el Brasil— el fenómeno ha sido más marcado, mientras que en otros —como el Uruguay— ha sido apenas perceptible (véase el cuadro II.25).

■ Cuadro II.25

América Latina (14 países): perfil etario de los trabajadores remunerados del cuidado, por país, alrededor de 2000 y 2010

(En porcentajes)

	15 a 24 años	25 a 44 años	45 a 64 años	65 años y más	Total
Bolivia (Estado Plurinacional de)					
2000 ^a	33,7	45,4	20,3	0,6	100
2010 ^b	24,0	55,3	19,8	0,9	100
Brasil					
2000 ^a	30,1	51,0	17,5	1,4	100
2010 ^c	11,8	56,9	29,9	1,5	100
Chile					
2000	10,9	58,3	28,8	2,1	100
2010 ^c	8,1	43,1	45,8	3,0	100
Costa Rica					
2000 ^a	24,2	51,9	22,6	1,3	100
2010	11,5	46,6	40,1	1,8	100
Ecuador^d					
2000 ^a	31,1	48,3	18,3	2,3	100
2010	16,4	48,0	33,8	1,8	100
El Salvador					
2000 ^a	31,4	47,2	19,5	1,9	100
2010	23,3	52,8	22,1	1,8	100
Honduras					
2000 ^e	45,4	38,8	14,7	1,0	100
2010	35,2	41,8	20,5	2,5	100
México					
2000	17,1	56,9	22,3	3,7	100
2010	14,4	50,5	32,0	3,2	100
Nicaragua					
2000 ^f	33,4	53,7	12,1	0,9	100
2010 ^g	29,6	51,3	18,3	0,8	100
Panamá					
2000 ^a	30,9	47,4	19,2	2,6	100
2010	14,5	47,8	35,5	2,2	100
Paraguay					
2000	43,7	40,0	14,8	1,5	100
2010	32,3	47,8	19,1	0,8	100
Perú					
2000 ^a	40,9	44,6	12,3	2,2	100
2010	28,0	44,3	25,6	2,2	100
República Dominicana					
2000 ^e	14,9	54,1	29,6	1,5	100
2010	8,8	56,1	33,9	1,2	100
Uruguay^d					
2000 ^e	10,5	48,3	38,3	2,9	100
2010	10,7	44,7	40,2	4,5	100

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Los datos corresponden a 1999.

^b Los datos corresponden a 2007.

^c Los datos corresponden a 2009.

^d Los datos corresponden a áreas urbanas.

^e Los datos corresponden a 2002.

^f Los datos corresponden a 1998.

^g Los datos corresponden a 2005.

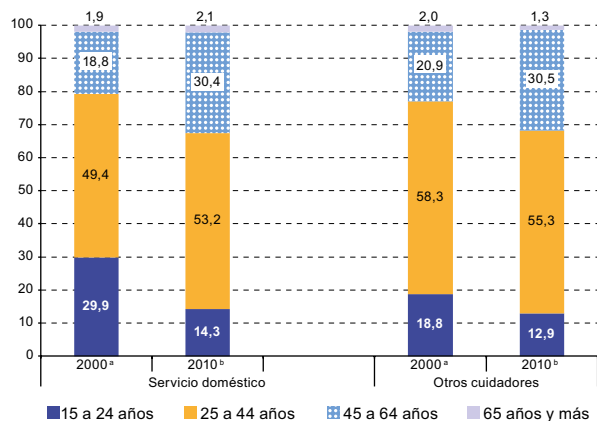
Además, se observan diferencias importantes en el conjunto de los ocupados del sector del cuidado: el proceso de envejecimiento es bastante más notorio en las trabajadoras del servicio doméstico que en el resto de los cuidadores. Como resultado, en el período comprendido entre 2000 y 2010 parece haberse producido un proceso de convergencia entre el perfil etario de ambos (véase

el gráfico II.40). A su vez, en la mayor parte de los países los cuidadores de la salud tienden a ser, en promedio, mayores que los de la educación (véase el cuadro A-3 del anexo).

■ Gráfico II.40

América Latina (14 países): perfil etario de los ocupados del sector del cuidado, según subsector, promedio ponderado, alrededor de 2000 y 2010

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países. No se incluyen datos de la Argentina, Colombia, Guatemala y Venezuela (República Bolivariana de). Los datos del Ecuador y el Uruguay corresponden a las áreas urbanas.

^a Los datos de Nicaragua corresponden a 1998; los de Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Panamá y el Perú, a 1999; los de Honduras, la República Dominicana y el Uruguay, a 2002.

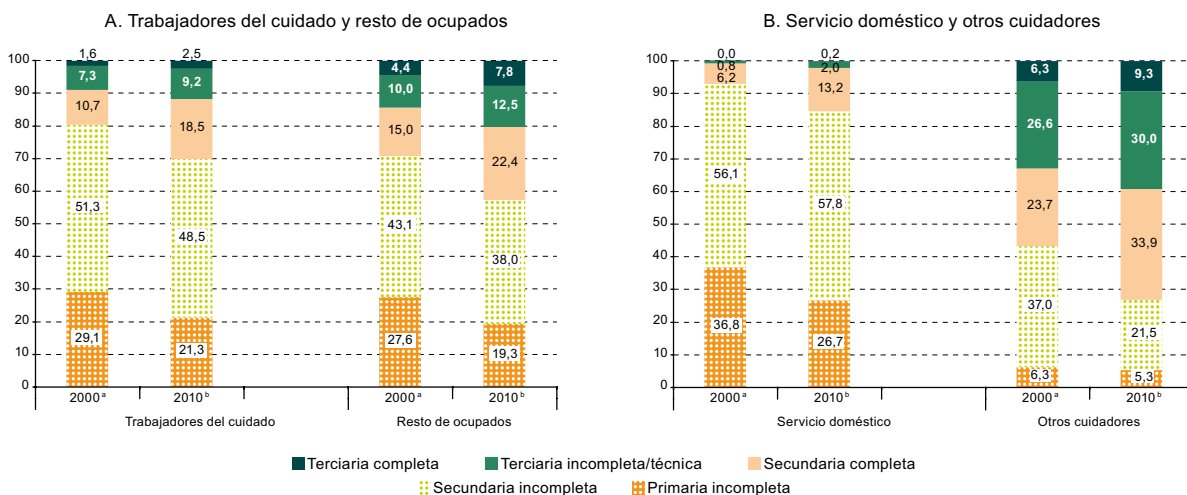
^b Los datos de Nicaragua corresponden a 2005; los de Bolivia (Estado Plurinacional de), a 2007; los del Brasil y Chile, a 2009.

Por otro lado, el nivel de educación de los trabajadores del cuidado tiende a ser menor que el del resto de los ocupados. Según datos de 2010, el 21,3% de los trabajadores del sector no había completado la educación primaria, el 48,5% tenía estudios secundarios incompletos, el 18,5% había completado la secundaria y apenas el 11,7% había alcanzado el nivel terciario. En el resto de los ocupados, el 19,3% no había completado la educación primaria, el 38% tenía estudios secundarios incompletos, el 22,4% había completado la secundaria y el 20,3% —casi el doble de la proporción observada entre los trabajadores del cuidado— tenía estudios terciarios (véase el gráfico II.41A).

Estas diferencias entre el nivel educativo de los trabajadores del cuidado y el resto de los ocupados se explican básicamente por el bajo nivel educativo de las trabajadoras del servicio doméstico. En 2010, el 85% de estas trabajadoras tenía educación secundaria incompleta o menos (el 26,7% no había completado la educación primaria), mientras que en el resto de los ocupados ese porcentaje era del 26,8% (el 5,3% no había completado la educación primaria y el 21,5% no había completado la secundaria) (véase el gráfico II.41B).

■ Gráfico II.41

América Latina (14 países): distribución de distintos grupos de ocupados según nivel educativo, promedio ponderado, alrededor de 2000 y 2010
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países. No se incluyen datos de la Argentina, Colombia, Guatemala y Venezuela (República Bolivariana de). Los datos del Ecuador y el Uruguay corresponden a las áreas urbanas.

^a Los datos de Nicaragua corresponden a 1998; los de Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Panamá y el Perú, a 1999; los de Honduras, la República Dominicana y el Uruguay, a 2002.

^b Los datos de Nicaragua corresponden a 2005; los de Bolivia (Estado Plurinacional de), a 2007; los del Brasil y Chile, a 2009.

El indicador sintético de años de escolaridad ilustra más claramente estas diferencias. En todos los países, los trabajadores remunerados del cuidado —sobre todo las trabajadoras del servicio doméstico— presentan menor escolaridad que el resto de los ocupados, aunque en Bolivia (Estado Plurinacional de), el Perú y Honduras las diferencias son de escasa magnitud. Sin embargo, los trabajadores del cuidado en educación y salud presentan niveles de escolaridad considerablemente superiores (véase el cuadro II.26). Estos aspectos resultan relevantes al analizar las diferencias de ingresos, aspecto que se aborda más adelante.

■ Cuadro II.26

América Latina (14 países): años de escolaridad de trabajadores en el sector del cuidado y el resto de los ocupados, por país, alrededor de 2010

	Cuidados	Servicio doméstico	Resto de cuidadores	Educación	Salud	Servicios comunitarios y en los hogares	Resto de ocupados
Bolivia (Estado Plurinacional de) ^a	10,6	7,8	7,0	14,4	15,7	14,1	7,3
Brasil ^a	7,6	8,6	6,5	11,1	10,9	12,0	6,6
Chile ^a	10,4	11,5	8,8	12,9	13,4	13,2	9,0
Costa Rica	7,5	9,5	6,7	9,1	12,4	11,2	6,7
Ecuador ^b	8,1	9,2	6,8	11,4	14,6	11,4	7,4
El Salvador	6,3	7,5	4,8	13,5	14,6	13,2	4,9
Honduras	6,7	6,2	5,6	8,0	11,4	9,9	5,8
México	7,1	9,2	6,2	10,8	14,4	11,4	6,3
Nicaragua ^c	6,7	7,0	6,0	8,9	9,6	10,2	6,1
Panamá	9,9	10,1	8,3	11,8	14,4	14,8	8,6
Paraguay	7,6	8,5	7,0	11,6	14,3	13,0	7,2
Perú	10,7	8,9	8,6	16,0	16,3	15,8	8,8
República Dominicana	9,1	8,8	6,5	13,9	15,2	12,4	6,5
Uruguay ^b	8,7	10,0	7,3	10,9	13,1	13,0	7,6

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Los datos corresponden a 2009.

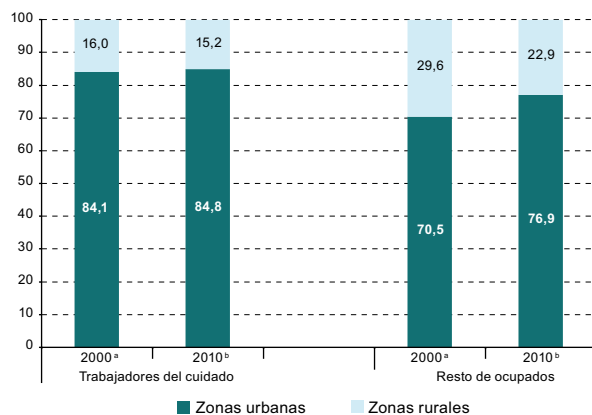
^b Los datos corresponden a las áreas urbanas.

^c Los datos corresponden a 2005.

El trabajo remunerado en el sector del cuidado se concentra en las zonas urbanas en mayor medida que en el resto de las ocupaciones. En 2010, casi el 85% del empleo en este sector se situó en zonas urbanas, mientras que en el resto de las ocupaciones ese porcentaje fue del 77% (véase el gráfico II.42). Por otro lado, se observa que en 2010 el 6,7% del total de los trabajadores de la región tenía ocupaciones vinculadas con el cuidado, con una incidencia del 7,6% en las zonas urbanas y del 4,1% en las rurales.

■ Gráfico II.42

América Latina (14 países): distribución de distintos grupos de ocupados, según área geográfica, promedio ponderado, alrededor de 2000 y 2010
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países. No se incluyen datos de la Argentina, Colombia, Guatemala y Venezuela (República Bolivariana de). Los datos del Ecuador y el Uruguay corresponden a las áreas urbanas.

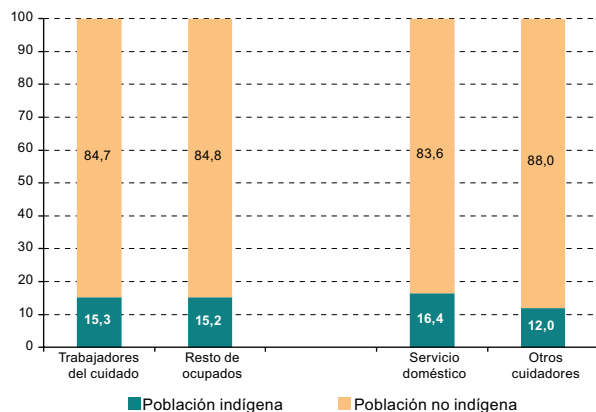
^a Los datos de Nicaragua corresponden a 1998; los de Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Panamá y el Perú, a 1999; los de Honduras, la República Dominicana y el Uruguay, a 2002.

^b Los datos de Nicaragua corresponden a 2005; los de Bolivia (Estado Plurinacional de), a 2007; los del Brasil y Chile, a 2009.

A su vez, aunque no se observan diferencias significativas en el perfil étnico de los trabajadores del cuidado respecto del resto de los ocupados, sí se identifica una presencia levemente mayor de población indígena entre los ocupados del servicio doméstico (16,4%), que contrasta con lo que ocurre en el resto de los trabajadores del cuidado, donde la incidencia de la población indígena es algo menor (12%) (véase el gráfico II.43).

■ **Gráfico II.43**

América Latina (8 países): distribución de distintos grupos de ocupados, según pertenencia a grupo étnico, promedio ponderado, alrededor de 2010^a
(En porcentajes)



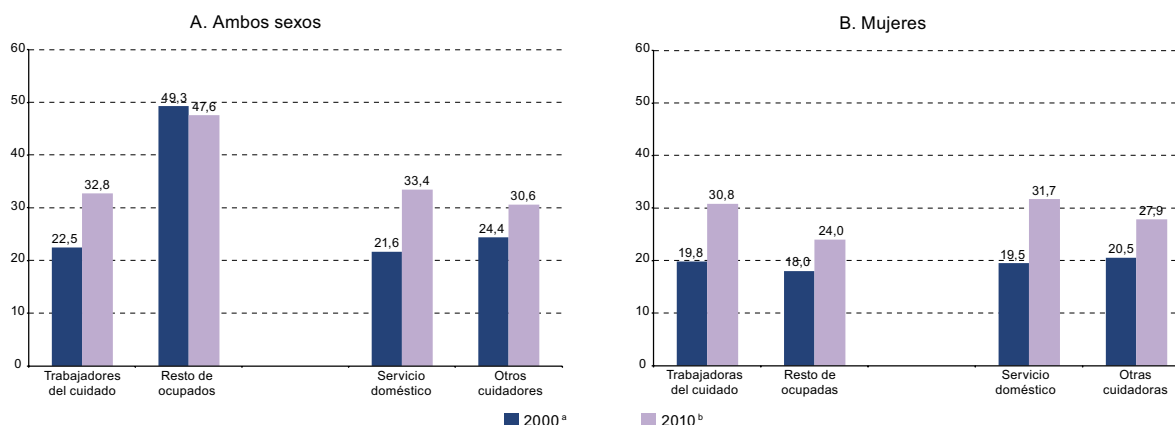
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a No se incluyen datos de la Argentina, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, la República Dominicana, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de). Los datos de Nicaragua corresponden a 2005; los de Bolivia, a 2007; los del Brasil y Chile, a 2009.

Por otro lado, la presencia de jefes de hogar entre los trabajadores del cuidado es menor que entre el resto de los ocupados. No obstante, la proporción entre los primeros ha ido aumentando (del 22,5% en 2000 al 32,8% en 2010) mientras que en el resto incluso descendió levemente (del 49,3% en 2000 al 47,6% en 2010). En los trabajadores del servicio doméstico y el resto de los cuidadores estos porcentajes son muy similares (33,4% y 30,6%, respectivamente, en 2010). Cabe señalar, además, que el porcentaje de jefes de hogar ha aumentado en ambos grupos, si bien el incremento ha sido más marcado en el primero (véase el gráfico II.44).

■ Gráfico II.44

América Latina (14 países): jefes de hogar en distintos grupos de ocupados, promedio ponderado, alrededor de 2000 y 2010
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países. No se incluyen datos de la Argentina, Colombia, Guatemala y Venezuela (República Bolivariana de). Los datos del Ecuador y el Uruguay corresponden a las áreas urbanas.

^a Los datos de Nicaragua corresponden a 1998; los de Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Panamá y el Perú, a 1999; los de Honduras, la República Dominicana y el Uruguay, a 2002.

^b Los datos de Nicaragua corresponden a 2005; los de Bolivia (Estado Plurinacional de), a 2007; los del Brasil y Chile, a 2009.

Al observar la jefatura de hogar exclusivamente entre las distintas categorías de mujeres ocupadas se confirman estas mismas tendencias pero surgen algunos matices. Por ejemplo, el porcentaje de jefas de hogar es mayor en las trabajadoras del sector del cuidado que en el resto de las ocupadas. Además, casi un tercio de las trabajadoras del servicio doméstico (31,7%) son jefas de hogar, una proporción que en el resto de las cuidadoras alcanza el 27,9%. Finalmente, entre las trabajadoras de los cuidados —y muy especialmente entre aquellas que se desempeñan en el servicio doméstico— el porcentaje de jefas de hogar ha sufrido un incremento significativo que supera por mucho al registrado para el resto de las ocupadas (véase el gráfico II.44B). En definitiva, existe una significativa y creciente proporción de ocupados en el sector del cuidado que tienen responsabilidades familiares. Esto puede deberse a que las características de los puestos de trabajo de este sector —en particular las horas de trabajo— permitirían conciliar el trabajo remunerado con las necesidades de brindar cuidado en las familias.

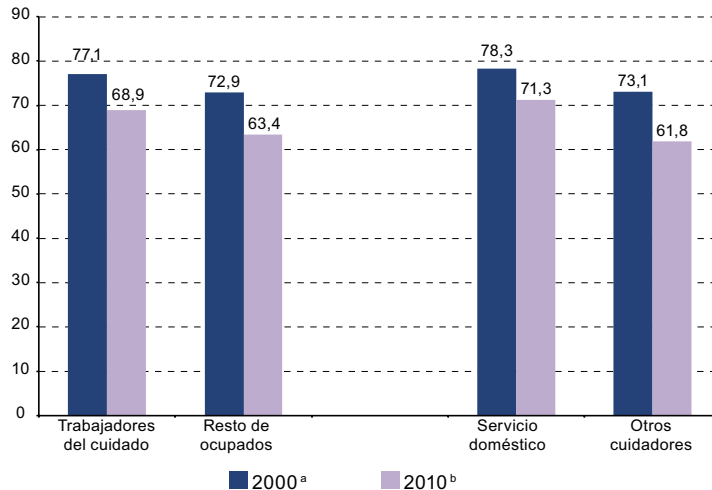
Otro dato importante es que el porcentaje de trabajadores que viven en hogares con niños o adolescentes es mayor en el sector del cuidado (68,9%) que en el resto de los ocupados (63,4%). Este valor es algo más alto en el caso de los trabajadores —sobre todo las trabajadoras— del servicio doméstico (71,3%) y bastante menor cuando se observa el resto de los ocupados del sector del cuidado (61,8%) (véase el gráfico II.45). Cabe señalar, además, que si bien la proporción de quienes viven en hogares con niños ha descendido en todas las categorías —debido a los cambios en la fecundidad y al envejecimiento general de las sociedades de la región— los descensos han sido más marcados en el resto de los trabajadores que en los vinculados a actividades del cuidado y también han sido menos importantes entre las ocupadas del servicio doméstico que en el resto de los trabajadores del sector.

El nivel de ingreso medio per cápita de los hogares de los trabajadores remunerados del cuidado es menor que el del resto de los ocupados: según datos de 2010, el 36,5% de los trabajadores del cuidado vivían en hogares de los primeros dos quintiles de ingreso per cápita y el

40% pertenecía a los quintiles 4 y 5, proporciones que en el resto de los ocupados eran del 30% y 49% respectivamente. Entre 2000 y 2010 esta distribución ha empeorado levemente para los trabajadores del cuidado, mientras que en el resto de los ocupados se ha mantenido casi igual o incluso ha registrado una ligera mejora (véase el gráfico II.46A).

■ Gráfico II.45

América latina (14 países): trabajadores que viven en hogares con niños y adolescentes, por grupo ocupacional, promedio ponderado, alrededor de 2000 y 2010
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países. Los datos del Ecuador y el Uruguay corresponden a las áreas urbanas.

^a Los datos de Nicaragua corresponden a 1998; los de Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Panamá y el Perú, a 1999; los de Honduras, la República Dominicana y el Uruguay, a 2002.

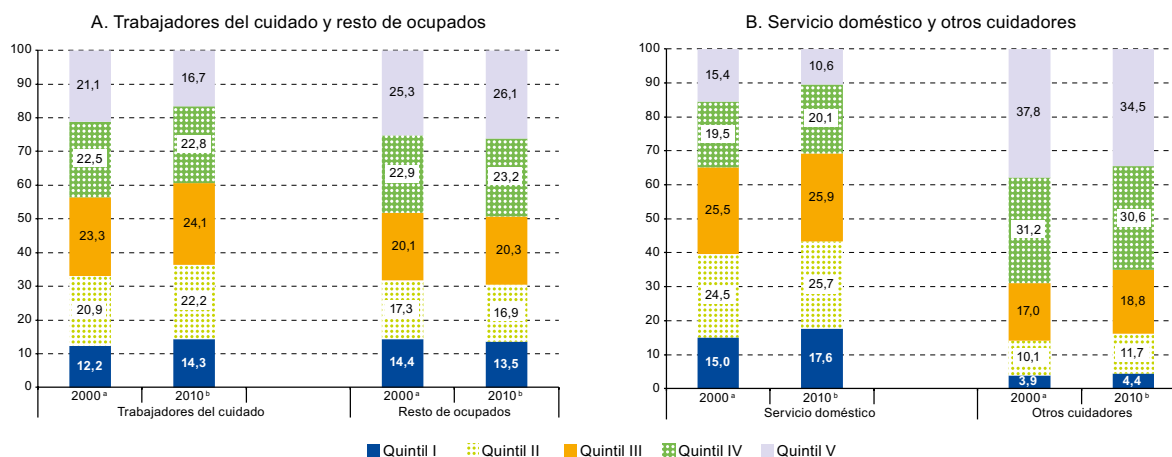
^b Los datos de Nicaragua corresponden a 2005; los de Bolivia (Estado Plurinacional de), a 2007; los del Brasil y Chile, a 2009.

El análisis de los trabajadores remunerados del sector refleja el perfil claramente más vulnerable de las trabajadoras del servicio doméstico respecto del resto de los cuidadores. En 2010, el 43% de estas trabajadoras pertenecía a hogares de los quintiles 1 y 2 (el 17,6% al quintil 1 y el 25,7% al quintil 2), un dato que contrasta fuertemente con el 16,4% observado para el resto de los cuidadores (el 4,4% correspondiente al quintil 1 y el 11,7% correspondiente al quintil 2) (véase el gráfico II.46B).

Teniendo en cuenta estos resultados, no llama la atención que la pobreza tenga una mayor incidencia en los ocupados del sector del cuidado que en el resto de los ocupados (24,1% en los primeros frente al 20,2% de los segundos en 2010). Sin embargo, una vez más, se observa una importante heterogeneidad entre los ocupados vinculados a los cuidados: la incidencia de la pobreza entre los que se desempeñan en el servicio doméstico alcanzó el 29,1% en 2010, mientras que en el resto de los ocupados del sector fue del 9,6% (véase el gráfico II.47A). Un panorama similar se observa en relación con la incidencia de la indigencia (véase el gráfico II.47B).

Gráfico II.46

América Latina (14 países): distribución de distintos grupos de ocupados, según quintiles de ingreso per cápita, promedio ponderado, alrededor de 2000 y 2010
(En porcentajes)



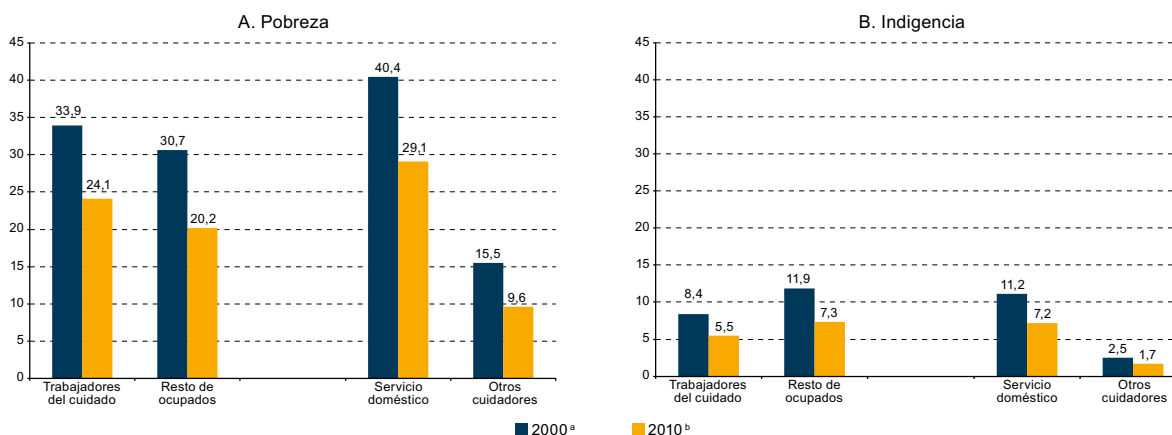
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países. Los datos del Ecuador y el Uruguay corresponden a las áreas urbanas.

^a Los datos de Nicaragua corresponden a 1998; los de Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Panamá y el Perú, a 1999; los de Honduras, la República Dominicana y el Uruguay, a 2002.

^b Los datos de Nicaragua corresponden a 2005; los de Bolivia (Estado Plurinacional de), a 2007; los del Brasil y Chile, a 2009.

Gráfico II.47

América Latina (14 países): incidencia de la pobreza y la indigencia en distintos grupos de ocupados, promedio ponderado, alrededor de 2000 y 2010
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países. Los datos del Ecuador y el Uruguay corresponden a las áreas urbanas.

^a Los datos de Nicaragua corresponden a 1998; los de Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Panamá y el Perú, a 1999; los de Honduras, la República Dominicana y el Uruguay, a 2002.

^b Los datos de Nicaragua corresponden a 2005; los de Bolivia (Estado Plurinacional de) a 2007, los del Brasil y Chile, a 2009.

e) Condiciones laborales

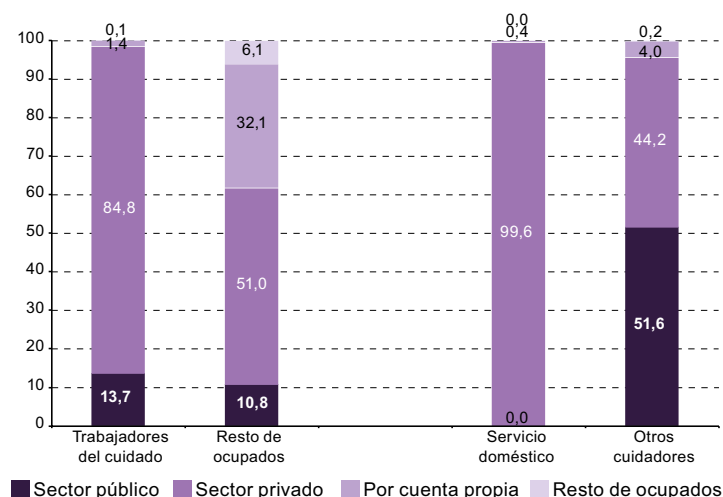
Las condiciones laborales de los trabajadores remunerados del sector del cuidado son muy heterogéneas. Las trabajadoras del servicio doméstico son en su gran mayoría asalariadas privadas, mientras que en el resto de los cuidadores el sector público tiene una importancia significativa. Esta estructura ocupacional de los trabajadores del cuidado contrasta con la del resto de los ocupados, en donde el trabajo independiente cobra mayor relevancia. Los trabajadores remunerados del cuidado —en especial las trabajadoras del servicio doméstico— gozan de una menor protección social, trabajan en promedio menos horas semanales y cumplen más trabajo a tiempo parcial que el resto de los ocupados. Las brechas salariales por hora —ajustadas por características de los trabajadores— muestran una penalización considerable para el servicio doméstico en la gran mayoría de los países. Las condiciones de los trabajadores del cuidado en el sector de la educación no evidencian un patrón general, mientras que los cuidadores de la salud gozan de una prima salarial al ser comparados con el resto de los ocupados de similares características.

La inserción de los trabajadores del cuidado varía según su categoría ocupacional. Los trabajadores del servicio doméstico son en su gran mayoría asalariados privados, mientras que casi la mitad del resto de los cuidadores pertenecen al sector público. En efecto, el 63% de los trabajadores de la educación y el 57% de los de la salud pertenecen a ese sector. Esta estructura ocupacional de los trabajadores del cuidado difiere mucho de la del resto de los ocupados, donde el trabajo independiente adquiere mayor importancia (véase el gráfico II.48). En contraposición, el trabajo independiente en el sector del cuidado es casi inexistente, con la débil excepción de la salud donde representa casi un 5%. Estas características no han sufrido cambios en el tiempo.

La importancia del sector privado entre los trabajadores remunerados del cuidado varía considerablemente (desde el 95% en el Paraguay hasta el 60% en Bolivia (Estado Plurinacional de)) y se destaca el peso relativamente alto del trabajo por cuenta propia en el Uruguay, Honduras y Chile.

■ Gráfico II.48

América Latina (14 países): distribución de los trabajadores del cuidado y del resto de ocupados, según categoría ocupacional, promedio ponderado, alrededor de 2010^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Los datos de Nicaragua corresponden a 2005; los de Bolivia (Estado Plurinacional de), a 2007; los del Brasil y Chile, a 2009. Los datos del Ecuador y el Uruguay corresponden a las áreas urbanas.

La informalidad, entendida en el sentido productivo según la tradición del Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 1972), es uno de los principales problemas de las economías regionales. El concepto de informalidad refiere a trabajos de baja productividad en segmentos marginales de la economía, así como a unidades económicas de subsistencia. La definición operativa implica incluir al colectivo de trabajadores del servicio doméstico dentro del grupo de trabajadores informales⁹⁴. El resto de los trabajadores del cuidado presentan niveles de informalidad menores que los de los ocupados fuera de ese sector (17,8% en el caso de los primeros frente al 42,8% de los segundos en 2010). Sin embargo, dada la importancia del servicio doméstico dentro de los trabajadores del cuidado, la incidencia de la informalidad en el conjunto de estos trabajadores es alta (79,0%) (véase el cuadro II.27). Al igual que en el resto de ocupados, la informalidad ha descendido a lo largo de la década para los demás cuidadores. Se destaca además la baja incidencia del fenómeno entre los trabajadores de la educación y la salud, debido principalmente a la importancia del empleo público.

En 2010, el nivel de desprotección social —es decir, falta de cobertura de la seguridad social— de los trabajadores del cuidado fue algo superior (63,2%) a la del resto de los trabajadores (56,9%). Esto se debe sobre todo a los elevados niveles de desprotección del servicio doméstico⁹⁵. Solo el 23,7% de los trabajadores del servicio doméstico contribuyó a la seguridad social en 2010. Los niveles de cobertura son considerablemente superiores entre los trabajadores de la educación y la salud, donde el sector público adquiere mayor importancia. En todos los países se observan grandes diferencias en cuanto a protección social dentro del grupo de los ocupados del sector del cuidado (véase el gráfico II.49).

■ Cuadro II.27

América Latina (14 países): incidencia de la informalidad en los trabajadores del cuidado, según subsectores, alrededor de 2000 y 2010
(En porcentajes)

	2000 ^a	2010 ^b
Servicio doméstico	100,0	100,0
Resto de cuidadores	22,7	17,8
Servicios educativos	4,4	2,5
Servicios de salud	6,8	3,7
Servicios comunitarios y en los hogares	98,9	98,2
Trabajadores del cuidado	80,4	79,0
Resto de ocupados	52,3	42,8

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países. Los datos del Ecuador y el Uruguay corresponden a las áreas urbanas.

^a Los datos de Nicaragua corresponden a 1998; los de Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Panamá y el Perú, a 1999; los de Honduras, la República Dominicana y el Uruguay, a 2002.

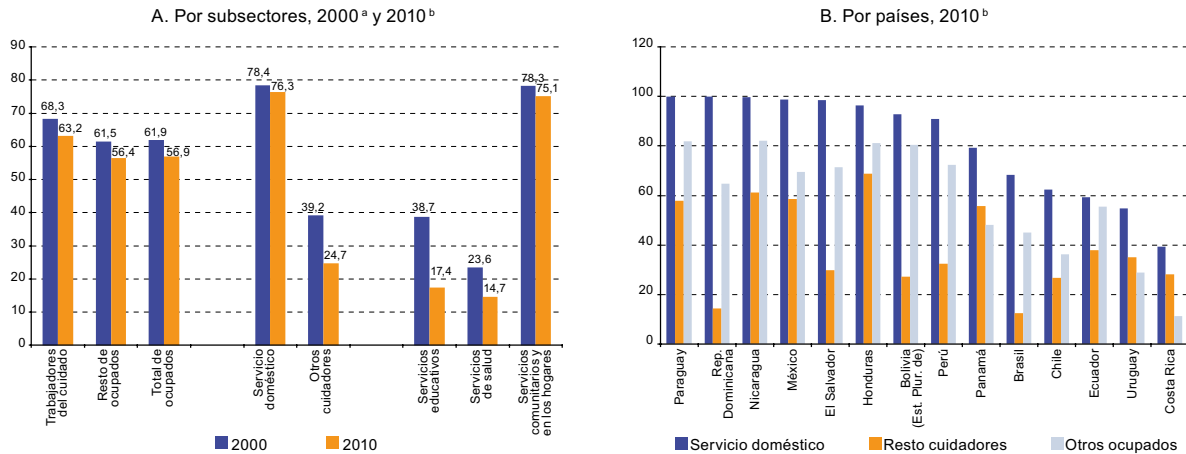
^b Los datos de Nicaragua corresponden a 2005; los de Bolivia (Estado Plurinacional de), a 2007; los del Brasil y Chile, a 2009.

⁹⁴ Se define como informales a los trabajadores independientes no calificados, los trabajadores no remunerados, los propietarios y asalariados de las microempresas (excluidos los calificados) y el servicio doméstico.

⁹⁵ Una explicación clave de este fenómeno se asocia a la debilidad de la regulación laboral y a criterios más flexibles en detrimento de los trabajadores.

■ Gráfico II.49

América Latina (14 países): trabajadores no afiliados a la seguridad social, promedio ponderado, alrededor de 2000 y 2010
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países. No se incluyen datos de la Argentina, Colombia, Guatemala y Venezuela (República Bolivariana de). Los datos del Ecuador y el Uruguay corresponden a las áreas urbanas.

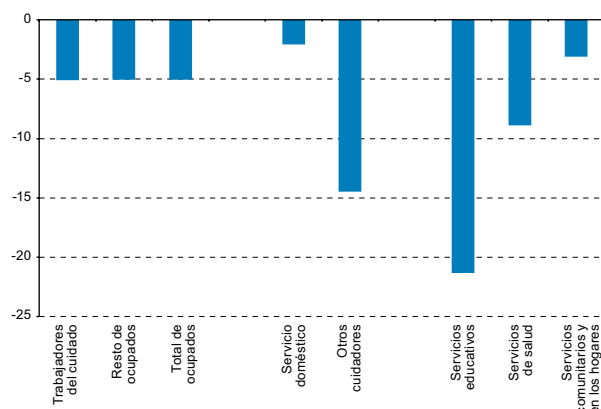
^a Los datos de Nicaragua corresponden a 1998; los de Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Panamá y el Perú, a 1999; los de Honduras, la República Dominicana y el Uruguay, a 2002.

^b Los datos de Nicaragua corresponden a 2005; los de Bolivia (Estado Plurinacional de), a 2007; los del Brasil y Chile, a 2009.

La falta de cobertura de la seguridad social ha descendido en la última década tanto para los trabajadores del cuidado como para el resto de los ocupados. Sin embargo, la mejora en el primer grupo se debe casi exclusivamente a los trabajadores de la educación y la salud, ya que la variación correspondiente al servicio doméstico es de menor magnitud (véase el gráfico II.50).

■ Gráfico II.50

América Latina (14 países): variación de trabajadores no afiliados a la seguridad social, por subsectores, promedio ponderado, alrededor de 2000^a y 2010^b
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países. No se incluyen datos de la Argentina, Colombia, Guatemala y Venezuela (República Bolivariana de). Los datos del Ecuador y el Uruguay corresponden a las áreas urbanas.

^a Los datos de Nicaragua corresponden a 1998; los de Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Panamá y el Perú, a 1999; los de Honduras, la República Dominicana y el Uruguay, a 2002.

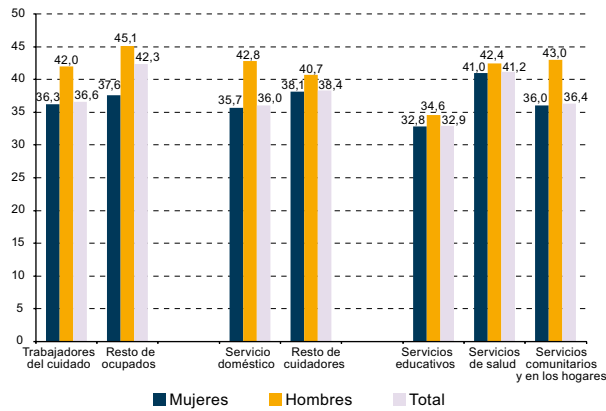
^b Los datos de Nicaragua corresponden a 2005, los de Bolivia (Estado Plurinacional de), a 2007; los del Brasil y Chile, a 2009.

Las horas de trabajo semanales de quienes se desempeñan en el sector del cuidado son inferiores a las del resto de los ocupados (36,6 horas y 42,3 horas, respectivamente, en 2010) (véase el gráfico II.51). Esto es resultado de las horas de trabajo del servicio doméstico y, especialmente, de los trabajadores de la educación (33 horas), ya que los cuidadores del sector de la salud trabajan un número de horas similar al del resto de los trabajadores. Estos ordenamientos son estables en el tiempo, aunque se diferencian por sexo. En todas las inserciones laborales, tanto en cuidados como en el resto de las ocupaciones, los hombres trabajan de manera remunerada en promedio más horas que las mujeres. La diferencia es más marcada en las ocupaciones fuera del sector del cuidado y en el servicio doméstico. En este último caso hay que tener en cuenta que los hombres son una proporción minoritaria en la ocupación⁹⁶.

⁹⁶ Existen limitaciones en la determinación de las horas de trabajo semanales a través de las encuestas de hogares. En el caso del servicio doméstico puertas adentro, por ejemplo, la naturaleza misma del trabajo dificulta su cuantificación. Sin embargo, estas trabajadoras —que son una proporción minoritaria del total del servicio doméstico— tienden a declarar un promedio de horas 30% superior al del resto de las ocupadas de ese subsector. En el caso de la educación, no se estarían cuantificando las horas dedicadas a la preparación de clases.

■ **Gráfico II.51**

América Latina (14 países): horas semanales de trabajo de distintos grupos de ocupados, según sexo, promedio ponderado, alrededor de 2010^a
(En horas semanales)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países. No se incluyen datos de la Argentina, Colombia, Guatemala y Venezuela (República Bolivariana).

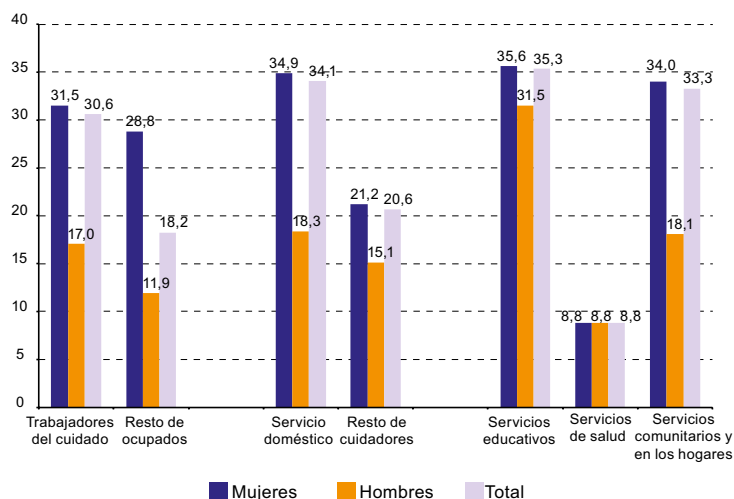
^a Los datos de Nicaragua corresponden a 2005; los de Bolivia (Estado Plurinacional de), a 2007; los del Brasil y Chile, a 2009. Los datos del Ecuador y el Uruguay corresponden a las áreas urbanas.

Las diferencias en las jornadas laborales pueden también observarse mediante la incidencia de la inserción a tiempo parcial (menos de 30 horas semanales). Esta inserción tiene un peso menor en los trabajadores del sector de la salud, mientras que resulta muy importante en los trabajadores de la educación y, especialmente, el servicio doméstico. En estos dos grupos, se destacan las diferencias entre hombres y mujeres. En todos los casos, la inserción a tiempo parcial es menor en los hombres, especialmente en el servicio doméstico (véase el gráfico II.52). La escasísima inserción de los hombres en estas ocupaciones parece responder a una naturaleza distinta que el usual trabajo por horas en distintos hogares que caracteriza al trabajo doméstico femenino.

■ Gráfico II.52

América Latina (14 países): trabajadores a tiempo parcial en distintos grupos de ocupados, según sexo, promedio ponderado, alrededor de 2010^a

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Los datos de Nicaragua corresponden a 2005; los de Bolivia (Estado Plurinacional de), a 2007; los del Brasil y Chile, a 2009. Los datos del Ecuador y el Uruguay corresponden a las áreas urbanas. No se incluyen datos de la Argentina, Colombia, Guatemala y Venezuela (República Bolivariana de).

En 2010, la incidencia del pluriempleo —es decir, aquellos individuos que tienen más de un trabajo— es menor en los trabajadores del cuidado (6,1%) que entre el resto de los ocupados (7,6%) (véase el cuadro II.28). Los cuidadores que trabajan en servicios de educación y, especialmente, de salud, presentan mayores niveles de pluriempleo, muy superiores a los del resto de los ocupados. El servicio doméstico, mientras tanto, se destaca por la baja incidencia de este fenómeno. Emerge claramente un patrón diferenciado de pluriempleo entre hombres y mujeres —sobre todo en el sector del cuidado— con una incidencia significativamente mayor entre los hombres.

■ Cuadro II.28

América latina (14 países): incidencia del pluriempleo entre los trabajadores del cuidado, según sexo y subsector, alrededor de 2010^a

(En porcentajes)

	Mujeres	Hombres	Total
Servicio doméstico	4,8	5,8	4,8
Resto de cuidadores	9,3	15,2	9,8
Servicios educativos	9,3	14,6	9,6
Servicios de salud	11,1	16,9	11,9
Servicios comunitarios y en los hogares	4,9	5,7	4,9
Trabajadores del cuidado	5,9	9,5	6,1
Resto de ocupados	7,4	7,7	7,6

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Los datos de Nicaragua corresponden a 2005; los de Bolivia (Estado Plurinacional de), a 2007; los del Brasil y Chile, a 2009. Los datos del Ecuador y el Uruguay corresponden a las áreas urbanas. No se incluyen datos de la Argentina, Colombia, Guatemala y Venezuela (República Bolivariana de).

Esta descripción ilustra las características de los trabajadores remunerados del sector del cuidado y sus formas de inserción laboral. Para comprender mejor la situación de este colectivo es imprescindible analizar sus ingresos y compararlos con los del resto de los ocupados. Los estudios previos señalan que la remuneración del trabajo en el sector del cuidado tiende a ser peor que en otras ocupaciones cuando se controla por las características de los individuos (England y Folbre, 1999; OCDE, 2011a). Este sesgo afecta sobre todo a las mujeres y se observa también al analizar datos longitudinales, que indican que el mismo individuo gana menos cuando se dedica al cuidado que cuando trabaja en otras ocupaciones (England, Budig y Folbre, 2002). Este tipo de evidencia no existe en la región, ya que los estudios se han centrado básicamente en la identificación del tamaño del sector y las características de los trabajadores. Una excepción la constituye el estudio de Esquivel (2010) relativo a la Argentina, en el que se señala que las mujeres que trabajan en ocupaciones del cuidado no necesariamente reciben una penalización salarial, mientras que los hombres sí. Al desagregar el sector de los cuidados por tipo de ocupaciones, se detecta una penalización salarial para aquellas pertenecientes al sector de la salud, tanto para hombres como para mujeres, mientras que en el resto de las ocupaciones no hay diferencias significativas⁹⁷.

Dada la escasa existencia de estudios regionales sobre esta temática, se pretende aportar información novedosa sobre los ingresos de los trabajadores del cuidado en relación con el resto de los ocupados. Para ello, parece razonable ir más allá de la comparación de los ingresos promedio, ya que las distintas características de ambos grupos —incluso dentro de los trabajadores del cuidado— pueden explicar, al menos en parte, las potenciales diferencias de ingresos.

Se analizan las diferencias de ingresos mediante la estimación de ecuaciones salariales, donde la variable dependiente o a explicar es el ingreso de los trabajadores (expresado en logaritmos) y las variables explicativas incluyen los tradicionales controles por características de los trabajadores⁹⁸. Se utiliza la última ronda de encuestas de hogares disponible en los países. Los ingresos se consideran en términos mensuales y ajustados por horas de trabajo. Dados los intereses específicos de este ejercicio, se incluyeron variables que identifican a los trabajadores del cuidado. La primera aproximación consistió en identificar el sector del cuidado a nivel agregado, con una variable binaria que equivale a uno si el trabajador pertenece al sector del cuidado —conforme a los criterios definidos al comienzo de este capítulo— y a cero en caso contrario. El coeficiente de esa variable es el que nos interesa, ya que refleja la diferencia porcentual de ingresos con el resto de los ocupados. En primera instancia, y con fines ilustrativos, se analizaron las diferencias de ingresos sin incluir variables de control en la ecuación, lo que suele denominarse brecha sin ajustar. La segunda especificación incluye variables de control (sexo, nivel educativo, zona y experiencia potencial)⁹⁹.

En el cuadro II.29 se presentan los coeficientes de la variable cuidados y su desvío, tanto para ingresos mensuales como para ingresos por hora. Cuando se consideran los ingresos mensuales, el coeficiente de la variable binaria que distingue a los trabajadores del cuidado, sin ajustar por características, es negativo y significativo para todos los países, con excepción de Honduras. En promedio, los trabajadores del sector del cuidado considerados globalmente ganan entre un 89,6% (Costa Rica) y un 13,8 % (Perú) menos que el resto de los trabajadores. Al controlar por las características personales de los trabajadores, la brecha desciende considerablemente en todos los países (y deja de ser significativa en el caso de Nicaragua). En el Perú y El Salvador, países donde la penalización salarial promedio es de las de menor magnitud en la región, la diferencia se transforma en una prima salarial para los trabajadores del cuidado cuando se controla por características de

⁹⁷ Cabe recordar que en Esquivel (2010) se incluyen los médicos dentro de los ocupados del sector del cuidado.

⁹⁸ No se realizó corrección por sesgo de selección ya que en estudios previos se encontró que distintos factores afectan la selectividad de las mujeres en el empleo, pero no entre ocupaciones del cuidado y el resto de las ocupaciones (Budig y Misra, 2010).

⁹⁹ Lamentablemente, en la mayor parte de los países no se dispone de información sobre sindicalización o cobertura de la negociación salarial de los trabajadores, variables relevantes para analizar las diferencias de ingresos.

los trabajadores. Esto quiere decir que los trabajadores del cuidado en estas economías ganan en promedio más que el resto de los trabajadores de similares características.

■ Cuadro II.29

América Latina (14 países): diferencias salariales de los trabajadores del cuidado con el resto de los ocupados, alrededor de 2010^a

	Salarios mensuales				Salarios por hora			
	Brecha sin ajustar		Brecha ajustada		Brecha sin ajustar		Brecha ajustada	
	Coefficiente	Desvío	Coefficiente	Desvío	Coefficiente	Desvío	Coefficiente	Desvío
Bolivia (Estado Plurinacional de)	-0,251	[0,0461] ^b	-0,0758	[0,0440] ^c	-0,0609	[0,0492]	0,0415	[0,0404]
Brasil	-0,635	[0,0075] ^b	-0,290	[0,00676] ^b	-0,386	[0,0069] ^b	-0,0883	[0,00654] ^b
Chile	-0,499	[0,0196] ^b	-0,223	[0,0169] ^b	-0,335	[0,0187] ^b	-0,114	[0,0166] ^b
Costa Rica	-0,896	[0,0379] ^b	-0,548	[0,0371] ^b	-0,436	[0,0293] ^b	-0,199	[0,0300] ^b
Ecuador	-0,336	[0,0214] ^b	-0,0996	[0,0222] ^b	-0,232	[0,0214] ^b	-0,0421	[0,0228] ^c
El Salvador	-0,147	[0,0224] ^b	0,0977	[0,0218] ^b	0,162	[0,0613] ^b	0,111	[0,0433] ^d
Honduras	0,0360	[0,0424]	-0,0568	[0,0386]	0,0116	[0,0433]	-0,119	[0,0399] ^b
México	-0,635	[0,0386] ^b	-0,224	[0,0359] ^b	-0,265	[0,0320] ^b	-0,0123	[0,0302]
Nicaragua	-0,286	[0,0352] ^b	-0,0203	[0,0399]	-0,299	[0,0322] ^b	-0,0887	[0,0364] ^d
Panamá	-0,756	[0,0315] ^b	-0,538	[0,0281] ^b	-0,594	[0,0293] ^b	-0,424	[0,0268] ^b
Paraguay	-0,593	[0,0345] ^b	-0,269	[0,0401] ^b	-0,282	[0,139] ^d	-0,217	[0,148]
Perú	-0,138	[0,0300] ^b	0,0966	[0,0306] ^b	-0,170	[0,0246] ^b	0,0188	[0,0242]
República Dominicana	-0,443	[0,0355] ^b	-0,266	[0,0307] ^b	-0,287	[0,0344] ^b	-0,168	[0,0306] ^b
Uruguay	-0,674	[0,0160] ^b	-0,357	[0,0146] ^b	-0,256	[0,0128] ^b	-0,0497	[0,0124] ^b

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Los datos de Nicaragua corresponden a 2005; los de Bolivia (Estado Plurinacional de), a 2007; los del Brasil y Chile, a 2009. Los datos del Ecuador y el Uruguay corresponden a las áreas urbanas.

^b El coeficiente es significativo al 1%.

^c El coeficiente es significativo al 10%.

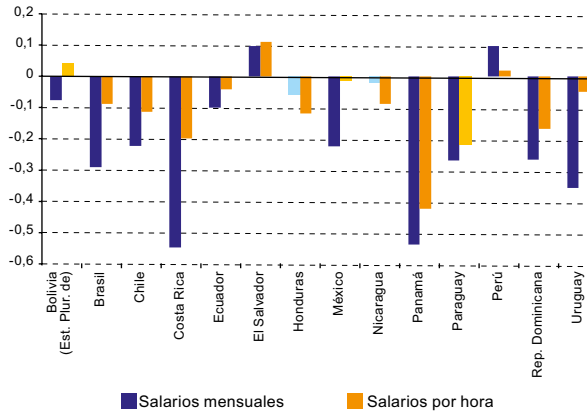
^d El coeficiente es significativo al 5%.

Al considerar las diferencias en los salarios por hora se mantienen los patrones antes señalados. Las brechas son de menor magnitud debido a que los trabajadores del cuidado trabajan menos horas que el resto de los ocupados. Por lo tanto, esta brecha salarial horaria refleja de manera más adecuada las diferencias entre los trabajadores del cuidado y el resto de los ocupados. Al ajustar por características de los trabajadores, las diferencias salariales dejan de ser significativas en Bolivia (Estado Plurinacional de), México, el Paraguay y el Perú, mientras que en El Salvador se mantiene la prima salarial.

En el gráfico II.53 se sintetizan los resultados de las diferencias porcentuales de ingresos entre los trabajadores del cuidado y el resto de los ocupados, tanto en términos mensuales como por hora, controlando por características de los trabajadores.

■ Gráfico II.53

América Latina (14 países): diferencias salariales entre los trabajadores del cuidado y el resto de los ocupados, alrededor de 2010^{a b}
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Los datos de Nicaragua corresponden a 2005; los de Bolivia (Estado Plurinacional de), a 2007; los del Brasil y Chile, a 2009. Los datos del Ecuador y el Uruguay corresponden a las áreas urbanas.

^b Las barras más claras indican los casos que no resultan significativos estadísticamente.

Una segunda aproximación al estudio de las diferencias salariales consistió en distinguir a los trabajadores del servicio doméstico del resto de los ocupados del cuidado. En el cuadro II.30 se presentan los coeficientes de las variables binarias que distinguen al servicio doméstico y al resto de los trabajadores del cuidado, respectivamente, del resto de los ocupados (así como los desvíos y la significación). Estos coeficientes indican las brechas porcentuales de cada grupo con respecto a trabajadores similares fuera del sector del cuidado, ya que corresponden a ecuaciones que incluyen las variables de control. En términos mensuales, en 9 de los 14 países considerados se detecta una penalización salarial para los trabajadores del servicio doméstico. Las excepciones son Bolivia (Estado Plurinacional de), El Salvador, Honduras, Nicaragua y el Perú. Esa penalización tiende a mantenerse al considerar remuneraciones por hora, aunque su magnitud es considerablemente menor, y deja de ser significativa en México y el Paraguay, mientras que pasa a serlo en Honduras. Por lo tanto, el servicio doméstico recibe una penalización en términos de salarios por hora en 8 de los 14 países considerados. La magnitud de las diferencias en los ingresos por hora varía desde una penalización del 5% en el Ecuador, hasta valores cercanos al 46% en Panamá. En relación con el resto de trabajadores del cuidado, no se detecta un patrón claro. En términos de salarios por hora, en 8 de los 14 países considerados las diferencias son significativas, pero en 2 (Brasil y El Salvador) se observa una prima salarial favorable a estos trabajadores.

■ Cuadro II.30

América Latina (14 países): diferencias salariales de distintos grupos de trabajadores del cuidado con el resto de los ocupados, brechas ajustadas, alrededor de 2010 ^a

	Salarios mensuales				Salarios por hora			
	Servicio doméstico		Resto de cuidadores		Servicio doméstico		Resto de cuidadores	
	Coeficiente	Desvío	Coeficiente	Desvío	Coeficiente	Desvío	Coeficiente	Desvío
Bolivia (Estado Plurinacional de)	-0,00460	[0,0639]	-0,142	[0,0565] ^b	0,00479	[0,0641]	0,0755	[0,0471]
Brasil	-0,384	[0,00776] ^c	-0,0202	[0,0103] ^b	-0,139	[0,00755] ^c	0,0563	[0,0105] ^c
Chile	-0,333	[0,0200] ^c	-0,0464	[0,0249] ^d	-0,143	[0,0207] ^c	-0,0686	[0,0238] ^c
Costa Rica	-0,630	[0,0468] ^c	-0,406	[0,0537] ^c	-0,104	[0,0309] ^c	-0,385	[0,0585] ^c
Ecuador	-0,129	[0,0256] ^c	-0,0172	[0,0371]	-0,0510	[0,0247] ^b	-0,0172	[0,0456]
El Salvador	0,102	[0,0239] ^c	0,0808	[0,0n e495]	0,0392	[0,0535]	0,256	[0,0574] ^c
Honduras	-0,0719	[0,0438]	-0,0340	[0,0609]	-0,182	[0,0462] ^c	-0,0223	[0,0616]
México	-0,279	[0,0414] ^c	-0,0268	[0,0602]	-0,000729	[0,0342]	-0,0542	[0,0589]
Nicaragua	0,0888	[0,0422] ^b	-0,429	[0,0809] ^c	-0,0581	[0,0391]	-0,203	[0,0709] ^c
Panamá	-0,624	[0,0334] ^c	-0,407	[0,0459] ^c	-0,459	[0,0313] ^c	-0,373	[0,0458] ^c
Paraguay	-0,286	[0,0430] ^c	-0,164	[0,0845] ^d	-0,207	[0,160]	-0,315	[0,164] ^d
Perú	0,143	[0,0368] ^c	-0,0166	[0,0496]	0,0226	[0,0271]	0,00890	[0,0454]
República Dominicana	-0,352	[0,0354] ^c	-0,118	[0,0472] ^b	-0,256	[0,0364] ^c	-0,0173	[0,0427]
Uruguay	-0,504	[0,0178] ^c	-0,162	[0,0218] ^c	-0,0382	[0,0157] ^b	-0,0650	[0,0181] ^c

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Los datos de Nicaragua corresponden a 2005; los de Bolivia (Estado Plurinacional de), a 2007; los del Brasil y Chile, a 2009. Los datos del Ecuador y el Uruguay corresponden a las áreas urbanas.

^b El coeficiente es significativo al 5%.

^c El coeficiente es significativo al 1%.

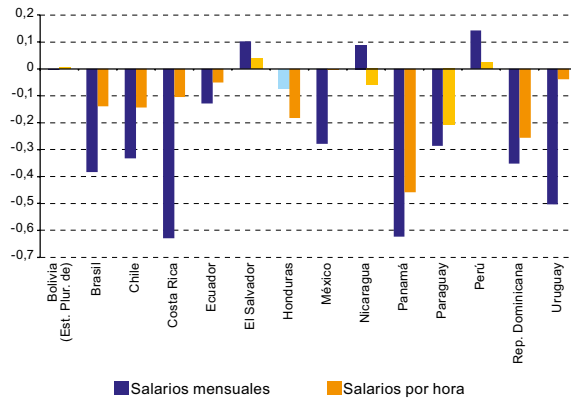
^d El coeficiente es significativo al 10%.

En el gráfico II.54 se sintetizan los resultados de las diferencias salariales porcentuales entre trabajadores del servicio doméstico y el resto de los trabajadores, tanto en salarios mensuales como por hora, controlando por características de los trabajadores. Las barras más claras indican los casos que no resultan significativos estadísticamente.

En el análisis anterior, el grupo de trabajadores del cuidado fuera del servicio doméstico (denominado otros cuidados) engloba a trabajadores de la salud y de la educación, así como al servicio doméstico fuera de los hogares (este subgrupo es muy minoritario). Como se discutió, el análisis agregado no permite detectar un patrón claro en este grupo. Sin embargo, al separar los trabajadores del cuidado pertenecientes a la educación y aquellos que desarrollan actividades en la salud, surgen algunos elementos de interés. En términos mensuales, en 10 de los 14 países considerados los trabajadores del cuidado en el subsector de la educación reciben una penalización salarial al compararlos con trabajadores similares fuera del sector del cuidado (véase el cuadro II.31). Sin embargo, al considerar los salarios por hora, esa penalización desaparece en la mayoría de los países (con excepción de Chile, Nicaragua, el Paraguay y el Perú). En el caso de la salud, en 10 de los 14 países considerados se evidencia una prima salarial en términos mensuales para los cuidadores que trabajan en el sector, que se mantiene para casi todos al considerar los ingresos por hora (salvo en Chile, donde el coeficiente deja de ser significativo). Esto probablemente se vincula con la mayor inserción de esos trabajadores en el sector público.

■ Gráfico II.54

América Latina (14 países): diferencias salariales entre los trabajadores del servicio doméstico y el resto de los ocupados, alrededor de 2010^{a b}
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Los datos de Nicaragua corresponden a 2005; los de Bolivia (Estado Plurinacional de), a 2007; los del Brasil y Chile, a 2009. Los datos del Ecuador y el Uruguay corresponden a las áreas urbanas.

^b Las barras más claras indican los casos que no resultan significativos estadísticamente.

■ Cuadro II.31

América Latina (14 países): diferencias salariales de los trabajadores del cuidado en educación y salud con el resto de los ocupados, alrededor de 2010^a

	Salarios mensuales				Salarios por hora			
	Educación		Salud		Educación		Salud	
	Coefficiente	Desvío	Coefficiente	Desvío	Coefficiente	Desvío	Coefficiente	Desvío
Bolivia (Estado Plurinacional de)	-0.207	[0.0727] ^b	0.0679	[0.0725]	0.193	[0.0530] ^b	-0.0318	[0.0795]
Brasil	-0.180	[0.0165] ^b	0.129	[0.0138] ^b	0.0315	[0.0169] ^c	0.119	[0.0150] ^b
Chile	-0.0901	[0.0201] ^b	0.102	[0.0523] ^c	-0.0842	[0.0217] ^b	0.00647	[0.0515]
Costa Rica	-0.0903	[0.0684]	0.351	[0.0811] ^b	0.0554	[0.0871]	0.271	[0.0875] ^b
Ecuador	-0.199	[0.0668] ^b	0.253	[0.0525] ^b	-0.0955	[0.0785]	0.233	[0.0815] ^b
El Salvador	0.0271	[0.0432]	0.201	[0.0663] ^b	0.291	[0.0650] ^b	0.247	[0.102] ^d
Honduras	-0.178	[0.115]	0.359	[0.0916] ^b	0.203	[0.129]	0.323	[0.0928] ^b
México	-0.0560	[0.103]	0.444	[0.0548] ^b	0.161	[0.0927] ^c	0.324	[0.0552] ^b
Nicaragua	-0.769	[0.0900] ^b	0.0327	[0.120]	-0.338	[0.0793] ^b	0.0680	[0.142]
Panamá	-0.323	[0.0857] ^b	0.116	[0.0344] ^b	-0.139	[0.0782] ^c	0.111	[0.0364] ^b
Paraguay	-0.322	[0.137] ^d	0.0815	[0.0850]	-0.281	[0.0843] ^b	-0.127	[0.226]
Perú	-0.296	[0.0581] ^b	0.193	[0.0712] ^b	-0.130	[0.0634] ^d	0.181	[0.0605] ^b
República Dominicana	-0.153	[0.0570] ^b	0.104	[0.0739]	-0.0485	[0.0493]	0.158	[0.0759] ^d
Uruguay	-0.133	[0.0452] ^b	0.292	[0.0218] ^b	0.115	[0.0443] ^b	0.183	[0.0206] ^b

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Los datos de Nicaragua corresponden a 2005; los de Bolivia (Estado Plurinacional de), a 2007; los del Brasil y Chile, a 2009. Los datos del Ecuador y el Uruguay corresponden a las áreas urbanas.

^b El coeficiente es significativo al 1%.

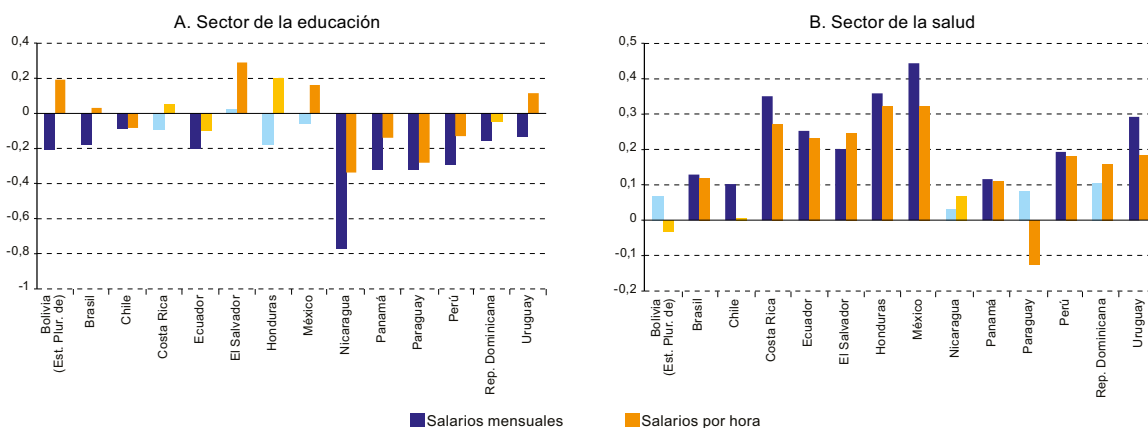
^c El coeficiente es significativo al 10%.

^d El coeficiente es significativo al 5%.

En el gráfico II.55 se sintetizan los resultados de las diferencias salariales porcentuales de trabajadores del cuidado en los sectores de la salud y la educación en relación con el resto de los trabajadores. Nuevamente, las barras más claras indican los casos que no resultan significativos estadísticamente.

■ **Gráfico II.55**

América Latina (14 países): diferencias salariales de los trabajadores del cuidado en los sectores de la educación y la salud con el resto de los ocupados, alrededor de 2010^{a b}
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Los datos de Nicaragua corresponden a 2005; los de Bolivia (Estado Plurinacional de), a 2007; los del Brasil y Chile, a 2009. Los datos del Ecuador y el Uruguay corresponden a las áreas urbanas.

^b Las barras más claras indican los casos que no resultan significativos estadísticamente.

En el análisis presentado se muestra la alta heterogeneidad que existe dentro de los trabajadores remunerados del cuidado y las diferencias observadas en los mercados laborales de los países de la región. La penalización salarial de los trabajadores del cuidado que se registra en los países desarrollados —y que también surge en los países de la región— engloba distintas situaciones. En la mayoría de las países se detecta una penalización salarial significativa para el servicio doméstico, cuya magnitud desciende al considerar las remuneraciones por hora en lugar de las mensuales. Los trabajadores de la educación también sufren una penalización en términos mensuales, que tiende a desaparecer al considerar los ingresos por hora. En el caso de los trabajadores del sector de la salud, por el contrario, se detecta una prima o ventaja salarial en la mayor parte de los países. Para comprender mejor estas brechas y sus diferencias por países debería incorporarse al análisis el estudio de las especificidades de los mercados laborales de la región y sus regulaciones.

f) Empleo doméstico en América Latina: vulnerabilidades y discriminación en un contexto de crisis

El empleo doméstico aparece como una categoría en la que confluye un perfil poblacional específico —en el que destacan la altísima proporción de mujeres y la alta incidencia de migrantes internacionales—, déficits en activos básicos y mayor precariedad en las condiciones laborales. Las importantes diferencias socioeconómicas entre el empleo doméstico y el resto de los trabajadores del cuidado reflejan la existencia en la región de modelos duales de protección y regulación laboral. El lugar relativamente invisible que el empleo doméstico ocupa en la agenda de las políticas y las regulaciones laborales en América Latina es un indicador del arraigo de pautas discriminatorias hacia las mujeres y de desvalorización del trabajo asociado tradicionalmente a la feminidad y al cuidado de otros. Los flujos migratorios de mujeres asociados al cuidado profundizan la desprotección y la discriminación en el sector.

En las secciones anteriores se da cuenta de una importante heterogeneidad entre los trabajadores del cuidado, y el empleo doméstico aparece como una categoría en la que confluye un perfil poblacional específico, déficits en activos básicos y mayor precariedad en las condiciones laborales. La evidencia presentada confirma lo que varias investigaciones ya han ilustrado: el empleo doméstico está más feminizado que el resto de las ocupaciones del cuidado, y presenta un nivel educativo inferior, una mayor incidencia de pobreza e indigencia y un porcentaje más elevado de población indígena que el resto de los trabajadores del sector. Como se señala en CEPAL (2007), esta situación “está legitimada socialmente puesto que no implica la trasgresión de ninguna norma cultural. Cuidar es cosa de mujeres y servir es asunto de mujeres pobres” (CEPAL, 2007).

El empleo doméstico también es la categoría en la que se concentra una mayor proporción de jefas de hogar y de trabajadoras que viven en hogares con niños y adolescentes. A su vez, existe una fuerte asociación entre empleo doméstico y hogares monoparentales con jefatura femenina, lo que refleja un núcleo de desigualdad donde se combinan vulnerabilidad, alta dependencia del ingreso y graves dificultades para conciliar el trabajo remunerado con el no remunerado (CEPAL, 2007).

Las importantes diferencias socioeconómicas entre el empleo doméstico y el resto de los trabajadores del cuidado reflejan la existencia en la región de modelos duales de protección y regulación laboral (Esquivel, 2010; Lund, 2010; Palriwala y Neetha, 2010). En esta dualidad, el empleo doméstico aparece como una categoría que combina escasa regulación, bajos salarios, escaso acceso a protección social, discriminación y condiciones laborales extremadamente precarias (Amarante y Espino, 2008; CEPAL, 2007; Loyo y Velásquez, 2009; Valenzuela y Moras, 2009; Cortés, 2009; Blofield, 2012).

El lugar relativamente invisible (Esquivel, 2010) que el empleo doméstico ocupa en la agenda de las políticas y las regulaciones laborales en América Latina (Chaney y García Castro, 1991; Blofield, 2012) indica el arraigo de pautas discriminatorias hacia las mujeres y de desvalorización del trabajo asociado tradicionalmente a la feminidad y al cuidado de otros (CEPAL, 2007) (véase el recuadro II.2). Es también, en última instancia, reflejo de los altos niveles de desigualdad —de género y de estratos sociales— que todavía persisten en las sociedades de la región.

■ Recuadro II.2

Empleo doméstico y regulación laboral en América Latina: pautas históricas y tendencias recientes

El empleo doméstico en América Latina suele inscribirse en una situación jurídica más precaria que la del resto de los trabajadores (Loyo y Velásquez, 2009; Blofield, 2012). En la mayoría de los países de la región la normativa que rige al conjunto de los ocupados no rige al empleo doméstico o, aunque así sea, no se aplica.

Estas diferencias se hacen visibles en las regulaciones sobre horas máximas semanales de trabajo que la legislación permite. Tradicionalmente, en América Latina ha existido una enorme brecha entre las horas de trabajo que la ley de cada país establecía para el conjunto de los trabajadores y para los trabajadores domésticos. En la mayor parte de los países esta brecha persiste, aunque en algunos casos se observan cambios significativos en la normativa que, entre otras cosas, han reducido las diferencias (como en Colombia) o incluso las han eliminado (como en Bolivia (Estado Plurinacional de), Costa Rica, Perú y Uruguay) (Blofield, 2012).

América Latina (15 países): horas máximas semanales de trabajo que permite la normativa laboral para el conjunto de los trabajadores y para los trabajadores domésticos, 1980 y 2010

	1980			2010		
	Trabajadores en general	Trabajadores domésticos	Diferencia	Trabajadores en general	Trabajadores domésticos	Diferencia
Argentina	48	72	24	48	72	24
Bolivia (Estado Plurinacional de)	48	104	56	48	48/60 ^a	0/12
Brasil	48	(96) ^b	48	44	(96) ^b	52
Chile	48	72	24	45	72	27
Colombia	48	(96) ^c	48	48	58/60 ^a	0/12
Costa Rica	48	78	30	48	48	0
República Dominicana	48	82,5	34,5	44	82,5	38,5
Ecuador	44	(104) ^d	60	40	(104) ^d	64
El Salvador	44	72	28	44	72	28
Guatemala	48	96	48	48	96	48
Honduras	44	84	40	44	84	40
México	48	(96) ^e	48	48	(96) ^e	48
Nicaragua	48	72	24	48	72	24
Panamá	48	90	42	48	90	42
Paraguay	48	72	24	48	72	24
Perú	48	96	48	48	48 ^f	0/?
Uruguay	48	(96) ^{c, g}	48	48/44	44	0
Venezuela (República Bolivariana de)	48	84/48 ^h	36/0	44	84/44 ^h	36/0

Fuente: M. Blofield, *Care, Work and Class: Domestic Workers' Struggle for Equal Rights in Latin America*, Penn State University Press, 2012, pág.20, sobre la base de los códigos del trabajo de cada país.

^a Se aplican 60 horas a empleadas domésticas puertas adentro o que viven en el hogar.

^b La jornada laboral no está limitada, lo que en la práctica permite una jornada de hasta 16 horas.

^c Las horas de trabajo regular no aplican a los trabajadores domésticos.

^d Los trabajadores domésticos tienen un día libre cada dos semanas.

^e El código del trabajo especifica "tiempo suficiente para descansar y comer", lo que ha sido trasladado a jornadas de 16 horas.

^f Se aplican 48 horas explícitamente únicamente a quienes viven en el hogar con sus patrones.

^g Los trabajadores domésticos tienen un día libre por semana.

^h Se aplican 84 horas a quienes viven en el hogar con sus patrones.

Además, los trabajadores domésticos se encuentran en clara desventaja en la normativa en comparación con otros trabajadores en aspectos clave para alcanzar el trabajo decente, como el salario mínimo, la licencia por maternidad, el acceso a la seguridad social, el descanso semanal o las vacaciones (CEPAL, 2007; Loyo y Velásquez, 2009; Valenzuela y Moras, 2009; Blofield, 2012). Esta situación refleja pautas discriminatorias explícitas, basadas en "el argumento de que este trabajo posee ciertas particularidades vinculadas a las demandas de cuidado y reproducción social de los hogares y las familias" (CEPAL, 2007). También es muestra de la traslación de la subvaloración de las tareas domésticas y de cuidado en las sociedades de la región al sector del empleo que se espera sustituya una parte de estas tareas (CEPAL, 2007; Rodgers, 2009).

Recuadro II.2 (conclusión)

Pese a estas tendencias, cabe destacar que recientemente algunos países de la región han dado pasos significativos para modificar algunos componentes de la normativa que discriminaba en forma explícita a los trabajadores del servicio doméstico. En 2003, el Estado Plurinacional de Bolivia equiparó la mayor parte de los derechos de los trabajadores domésticos a los del conjunto de los ocupados. Un proceso similar se realizó en el Uruguay en 2006, en Costa Rica en 2009 y, más parcialmente, en el Perú en 2003. Además, en junio de 2011 la 100ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (OIT) adoptó el Convenio 189 y la recomendación núm. 201 sobre el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos. En él se incluyen normas laborales para proteger a los trabajadores domésticos, y se establecen derechos y la necesidad de regulación de horas de trabajo razonables, descanso semanal, límites a los pagos en especie, información clara sobre los términos y las condiciones de empleo, así como el respeto a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, en particular, el derecho a la libertad sindical y la negociación colectiva.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de M.E. Valenzuela y C. Moras (eds.), *Trabajo doméstico: un largo camino hacia el trabajo decente*, Santiago de Chile, OIT, 2009; M.G. Loyo y M. Velásquez, "Aspectos jurídicos y económicos del trabajo doméstico remunerado en América Latina", *Trabajo doméstico: un largo camino hacia el trabajo decente*, M.E. Valenzuela y C. Mora (eds.), Santiago de Chile, OIT, 2009; J. Rodgers, "Cambios en el servicio doméstico en América Latina", *Trabajo doméstico: un largo camino hacia el trabajo decente*, M.E. Valenzuela y C. Mora (eds.), Santiago de Chile, OIT, 2009; CEPAL, *El aporte de las mujeres a la igualdad en América Latina y el Caribe* (LC/L.2738(CRM.10/3)), Santiago de Chile, 2007; M. Blofield, *Care, Work and Class: Domestic Workers' Struggle for Equal Rights in Latin America*, Penn State University Press, 2012; OIT, texto de la recomendación sobre el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 [en línea] <http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/100thSession/lang--es/index.htm#a2>.

i) Migración femenina y servicio doméstico

El servicio doméstico y, específicamente, las actividades del cuidado, son uno de los temas abordados en la literatura de género y migración (Sassen, 2000; Pessar y Mahler, 2001; Morokvásic, 1984; Chant, 2003; Boyd y Grieco, 2003; Arriagada y Todaro, 2012). Sus vínculos con la migración interna y, sobre todo, la migración internacional en la región también se han tratado en algunos trabajos de la CEPAL (Martínez Pizarro, 2003; Tokman, 2008). El diagnóstico es claro: en muchos países de la región y del mundo se observa una concentración de mujeres migrantes en ocupaciones como el servicio doméstico y las actividades del cuidado.

Como la economía del cuidado es dinámica, intensiva en mano de obra y particularmente bien satisfecha por migrantes (sobre todo internacionales), estos suelen tener una presencia sobredimensionada y muy activa en la fuerza de trabajo de la economía del cuidado. Esta relación ha sido bien documentada para el empleo doméstico (Szazs, 1995). Sin embargo, los resultados de los censo de 2010 en algunos países sugieren que la participación de los migrantes internos en el empleo ya no sería tan significativa y estaría tendiendo a la convergencia con la población no migrante (véase el cuadro II.32).

■ Cuadro II.32

Ecuador, México y Panamá: población migrante y no migrante en el servicio doméstico, 2010
(En porcentajes)

País/año censal		Porcentaje en el servicio doméstico			
		DAM ^a toda la vida	DAM ^a reciente	DAME ^b toda la vida	DAME ^b reciente
Ecuador 2010	No migrante	3,4	3,9	3,2	3,9
	Migrante	5,2	4,0	5,0	4,5
México 2010 (solo cuidadores)	No migrante	3,1	3,2	No hay datos	3,3
	Migrante	4,0	4,4		3,7
Panamá 2010	No migrante	4,0	4,7	3,8	4,7
	Migrante	7,8	8,1	6,6	7,1

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del procesamiento especial de los microdatos censales.

^a División administrativa mayor.

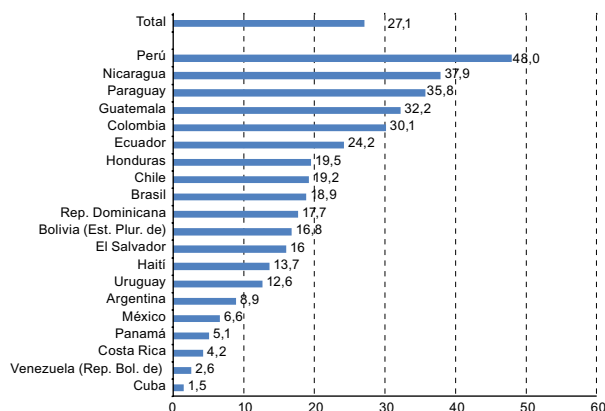
^b División administrativa menor.

En el caso de la migración internacional, la asociación entre migrantes y servicio doméstico es bastante más marcada. Uno de los rasgos que definen los flujos migratorios de mujeres entre los países de América Latina es su carácter laboral. Muchas migrantes identifican crecientemente una razón económica para su decisión de migrar y trabajan en gran medida en el servicio doméstico en el país de destino, ya que ahí encuentran oportunidades reales de inserción económica (Cortés, 2005; Martínez Pizarro, 2006). En la región existe una gran cantidad de migrantes ocupadas como trabajadoras del hogar. A escala intrarregional, a comienzos de 2000 representaban un 27% de la fuerza de trabajo femenina migrante. Este fenómeno adquiere especial relevancia en algunas subregiones y países específicos. En la Argentina y en Costa Rica —importantes países de inmigración— la concentración de mujeres en el servicio doméstico es alta, cercana al 29% y al 36%, respectivamente. Lo mismo sucede en Chile, donde esta proporción alcanza el 43% (Martínez Pizarro, 2006). Cabe destacar que esta migración no desplaza a la población nativa de sus ocupaciones, sino que obedece a la evolución del mercado de trabajo, que enfrenta un agotamiento en la provisión de migrantes internos rurales y donde el tipo de servicio ofrecido pasa de tiempo completo (con residencia en el hogar) a puertas afuera (sin residencia en el hogar) (Tokman, 2008).

En el gráfico II.56 se observa que no solo existe una segregación laboral por género sino también por país de origen (véase el cuadro A-5 del anexo). Cada vez es más común encontrar que migrantes provenientes de un mismo país desempeñen el mismo tipo de trabajo en los diversos destinos a los que se dirigen. Al igual que las enfermeras y pedagogas caribeñas, la especialización de las mujeres migrantes peruanas en el servicio doméstico resulta uno de los casos más claros, pues en su conjunto, casi el 50% trabaja en este sector. Las peruanas empleadas en el servicio doméstico poseen la más alta calificación en comparación con los otros grupos de migrantes, y dicha ventaja comparativa puede ser uno de los motivos por los que se insertan con mayor facilidad en estos puestos. Sin embargo, Pacecca y Courtis (2008) han advertido que la sobrecalificación en el servicio doméstico no siempre va seguida de un mejor salario, al menos de acuerdo a lo observado en la Argentina.

■ Gráfico II.56

América Latina: mujeres migrantes en el servicio doméstico, por país de nacimiento, 2000
(En porcentajes)



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, Programa Investigación de la Migración Internacional en Latinoamérica (IMILA) y procesamientos especiales en REDATAM de los censos nacionales de población.

Otro hecho sobresaliente es que en los principales países receptores la mayoría de las mujeres migrantes trabajadoras del hogar son madres. Por ejemplo, en la Argentina el 66% del total de peruanas ocupadas en el servicio doméstico tiene hijos. Este porcentaje llega al 72% en el caso de las nicaragüenses en Costa Rica; el 85% en el de las peruanas en Chile y el 87% en el de las

colombianas en la República Bolivariana de Venezuela. Esto es relevante, primero, porque significa que estas mujeres son económicamente responsables de sus hijos y, segundo, porque constituye un indicio palpable de la relatividad de la autonomía con que se resuelve la decisión migratoria de las mujeres que se desplazan solas, es decir, dejando a sus hijos en el país de origen (Martínez Pizarro, 2006).

La vulnerabilidad económica y de poder, sumada al hecho de ser madres, impulsa a las mujeres a aceptar empleos de menor prestigio y remuneración que los ocupados por varones de calificación similar, lo que genera una segregación y segmentación ocupacional en empleos precarios y de alto riesgo como los del servicio doméstico (Cortés, 2005; Staab, 2003; Szas y Lerner, 2003 citados en Martínez Pizarro, 2008). El problema radica en la desprotección con que estas tareas se realizan y la discriminación de la que son objeto, elementos que potencian aún más su vulnerabilidad, sobre todo si las empleadas permanecen indocumentadas. En la mayoría de los casos hay una combinación de varios factores, como la situación residencial —documentada o indocumentada—, el país de origen, la etnia, el tiempo de residencia en el país de destino, el dominio del idioma, el nivel de educación y otras variables.

La vulnerabilidad de las mujeres migrantes está estrechamente relacionada con su inserción laboral (además de las travesías y los retornos) en ocupaciones de menor prestigio y remuneración, con desprotección en sentido amplio. En su proceso de inserción en los países desarrollados son presa fácil de explotación y corren el riesgo de vincularse con la irregularidad, la trata y el tráfico de personas (estos últimos muy difíciles de cuantificar). Hace años, Lim (1998) planteaba que el envejecimiento y la creciente integración de las mujeres nativas al mercado laboral favorecían que las mujeres migrantes en muchos países en desarrollo se emplearan en hogares. Este es un tema que sigue investigándose en la actualidad. Por ejemplo, Vono y Domingo (2011) muestran que en Europa (España, Italia y Portugal) la experiencia reciente sugiere que este proceso debe interpretarse en el contexto de la posición de las mujeres más que en los cambios en las estructuras demográficas. Se trata de lo que estos autores refieren como “sistemas complejos de reproducción”, propios de aquellas sociedades en las cuales la inmigración ha dejado de ser un componente básico del crecimiento demográfico para convertirse en un factor estructural y endógeno de su evolución demográfica. Los autores observan la importancia del trabajo en hogares privados y cuidados personales así como en servicios entre las mujeres inmigrantes en dichos países. La segregación es más marcada aun entre las mujeres debido a que se concentran en dos tipos de trabajo: ocupaciones elementales, que ostentan de lejos el primer lugar en ambos países, y trabajadores de servicios, comercio y ventas.

ii) Crisis y migración

La actual crisis recesiva, que afecta con mayor virulencia a los países de Europa Occidental, no puede soslayarse a la hora de abordar las intersecciones entre migración internacional y servicios del cuidado. Cabe señalar que la inmigración a Europa respondió a la demanda asociada a la expansión de los niveles educativos de las mujeres nativas en los países del sur de esa región. Por otro lado, la presencia, llegada o retorno de mujeres dedicadas al cuidado y al servicio doméstico plantea enigmas de todo tipo. Como señalan Vono y Domingo (2011), si a ello se agrega la debilidad relativa del Estado de bienestar en esos países (comparada con sus socios del norte y centro de la Unión Europea) y el aumento de la esperanza de vida, es posible entender el incremento de la demanda de trabajadores poco calificados en un mercado laboral fuertemente mundializado. Esto es notorio en sectores específicos como el servicio doméstico, lo que provoca la internacionalización de este trabajo. Existe consenso en que esta situación es la causa de la creciente presencia de mujeres en los flujos de migración internacional.

Por otro lado, como ya se ha documentado, las crisis golpean menos a las mujeres que a los hombres en el mercado laboral (nivelación hacia abajo). En el caso de España, se afirma que la crisis está afectando más a los hombres que a las mujeres debido a que la demanda laboral en el sector doméstico no ha caído con la misma intensidad que en las ocupaciones mayormente masculinas (Vono y Domingo, 2011).

C. Mercado liberal y desigualdad

Parte H Panorama Social de América Latina 2011 (CEPAL, 2011), pp. 55-59.

1. Factores relacionados con los cambios distributivos

La disminución de la desigualdad en la región a lo largo de varios años ofrece un escenario propicio, inédito en las décadas recientes, para explorar los factores a los que obedece esa tendencia. Los estudios sobre el tema, que han seguido distintas metodologías, tienden a coincidir en al menos dos aspectos. Uno es que la parte más importante de la disminución de la desigualdad se origina en el mercado laboral, básicamente a través de una distribución más equitativa de los ingresos del trabajo por ocupado. Para explicar este resultado se mencionan la progresiva mejora en la distribución de la educación y la reducción de brechas salariales entre los trabajadores más y menos calificados. El segundo aspecto destacado es que las transferencias públicas en efectivo representaron una fuente de ingresos que ha contribuido a desconcentrar la distribución del ingreso per cápita (Lustig, López-Calva y Ortiz-Juarez, 2011).

En efecto, en la Argentina la disminución de la desigualdad entre 2002 y 2009 se explica principalmente por una menor disparidad del ingreso laboral (debido a factores como la desvalorización del “premio” a la educación y la caída del desempleo, y el alza del ingreso mínimo, entre otros), seguida por el aumento de los ingresos no laborales en los hogares más pobres (básicamente por lo que respecta a un mayor acceso a beneficios jubilatorios, el aumento de las pensiones de jubilación mínimas y la extensión de los programas sociales) (Gasparini y Cruces, 2010).

En el Brasil, la reducción de la desigualdad entre 2003 y 2007 se deriva de una mejor distribución de los ingresos laborales de los ocupados y de los ingresos no laborales. Dependiendo del indicador de desigualdad utilizado, los ingresos laborales explican un 52% de la disminución de la desigualdad, medida con el índice de Gini, o un 41%, si se utiliza la razón entre quintiles extremos. A su vez, la mitad de la mejora distributiva de los ingresos laborales por ocupado se debe a la interacción de la menor desigualdad educacional y el acercamiento de las remuneraciones a trabajadores con distintos niveles educativos. La reducción de diversas formas de discriminación salarial (por raza y género) y de las diferencias salariales entre áreas geográficas y sectores de actividad son también factores relevantes para explicar la disminución de la desigualdad (Barros y otros, 2010a). Entre las transferencias públicas que más aportaron a la mejora distributiva se encuentran los beneficios de la seguridad social (30% de la reducción total) y las transferencias no contributivas, como el beneficio de prestación continuada y *Bolsa Família*, cada una de las cuales contribuyó en alrededor de un 10% a la reducción de la desigualdad (Barros y otros, 2010b).

En el caso de México, la reducción en la concentración de los ingresos laborales por ocupado fue el factor predominante en la reducción de la desigualdad en términos globales, llegando a representar un 66% de la variación del coeficiente de Gini en el período 2000-2006. Al igual que en los casos mencionados previamente, esta mejora se asocia a una reducción de la brecha salarial entre trabajadores más y menos calificados. Por su parte, los ingresos no laborales explican un 15% de la reducción del coeficiente de Gini entre 2000 y 2006 (Esquivel, Lustig y Scott, 2010).

CEDLAS (2009) presenta un análisis de descomposición relativo a ocho países de la región. De acuerdo con los resultados, la generalidad de los cambios se origina en modificaciones en la distribución del ingreso por adulto, más que en cambios demográficos (número de adultos por hogar). A su vez, la distribución del ingreso por adulto está determinada principalmente por las variaciones en la distribución de las remuneraciones. Además de los países ya mencionados, esto se verifica en Bolivia (Estado Plurinacional de) y Chile, que mejoraron su situación distributiva entre inicios y mediados de la década de 2000.

En esta sección se ilustran algunos de los elementos identificados en la literatura a partir de la evidencia disponible para los países de América Latina en la década de 2000. Los períodos

analizados son aquellos en que la distribución del ingreso mejoró de manera más significativa en 15 países de la región. El análisis se concentra en la comparación de las brechas entre el primer y quinto quintil con relación a un grupo de variables, particularmente distintas corrientes de ingreso e indicadores del mercado laboral¹⁰⁰.

El procedimiento adoptado consiste en descomponer el ingreso en función de distintos pares de factores, para luego simular qué hubiera sucedido con la desigualdad si uno de los elementos no se hubiera modificado durante el período analizado. Los factores considerados en la descomposición son los siguientes: el ingreso per cápita del hogar se descompone como la multiplicación de la proporción de adultos en el hogar por el ingreso percibido por cada adulto¹⁰¹; el ingreso por adulto se desagrega como la suma del ingreso laboral (por adulto) y el ingreso no laboral (por adulto) del hogar; finalmente, el ingreso laboral por adulto corresponde al producto de la remuneración por ocupado y la tasa de ocupación (cociente entre el número de ocupados y el número de adultos) (véase el recuadro II.3).

■ Recuadro II.3

Metodologías de descomposición

Descomposición de las variaciones de la desigualdad

De acuerdo con Barros y otros (2006), el ingreso per cápita del hogar puede expresarse en función de sus determinantes inmediatos de la siguiente manera:

$$\text{Ingreso per cápita del hogar (y)} = \text{Proporción de adultos en el hogar (a)} * \text{Ingreso por adulto en el hogar (r)} \quad (1)$$

$$\text{Ingreso por adulto en el hogar (r)} = \text{Ingreso laboral (o)} + \text{Ingreso no laboral (t)} \quad (2)$$

$$\text{Ingreso laboral (t)} = \text{Remuneración por trabajador (w)} * \text{Proporción de personas ocupadas (u)} \quad (3)$$

El análisis de simulación se centra en qué sucedería con la distribución de la variable situada en el lado izquierdo de la ecuación si una de las variables del lado derecho no se hubiera modificado durante el período analizado. Para ello, se calcula cada una de las variables descritas a nivel agregado para cada quintil en dos momentos distintos, t_0 y t_1 . Luego se calcula la variable dependiente de una ecuación combinando una variable independiente observada en el período t_1 con una variable independiente observada en el período t_0 , para cada quintil.

Por ejemplo, para simular el ingreso per cápita en el período t_1 , asumiendo que el ingreso por adulto del hogar se mantuvo constante, se calcula $y'_1 = a_1 * r_0$, para los quintiles primero y quinto. La diferencia entre la brecha entre quintiles resultante de esta variable simulada y la observada efectivamente corresponde al aporte a la desigualdad de la proporción de adultos del hogar.

Descomposición del coeficiente de Gini por fuentes

Lerman y Yitzhaki (1985) proponen descomponer el índice de Gini como la suma de distintas fuentes de ingreso (k) del producto de tres factores, $G = \sum_k S_k R_k G_k$, donde:

$$S_k = \frac{y_k}{\sum_k y_k} \text{ es la participación de la fuente de ingreso } k \text{ en el total;}$$

$$R_k = \frac{\sum_k y_k F(y)}{\text{cov}[y_k, F(y_k)]} \text{ es el coeficiente de correlación de Gini entre la fuente de ingreso } k \text{ y el ingreso total, y}$$

G_k es el coeficiente de Gini de la fuente de ingreso k , medida para el conjunto de los hogares y no solo para los perceptores de la fuente.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Ricardo Barros y otros, "Uma análise das principais causas de queda recente na desigualdade de renda brasileira", *Econômica*, vol. 8, N° 1, junio de 2006; Fernando Medina y Marco Galvan, "Descomposición del coeficiente de Gini por fuentes de ingreso: Evidencia empírica para América Latina 1999-2005", *serie Estudios estadísticos y prospectivos*, N° 63 (LC/L.2911/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2008. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.08.II.G.45.

¹⁰⁰ Con el fin de simplificar, para calcular la brecha de ingresos se suma primero el monto total de ingresos de cada quintil y se divide entre el número de personas del quintil, en lugar del método más habitual, que consiste en promediar los ingresos per cápita de las personas del quintil.

¹⁰¹ Se asimila los adultos a las personas en edad de trabajar, es decir, aquellas de 15 años en adelante.

Los resultados de la simulación se muestran en el cuadro II.33. Para cada una de las variables de ingreso que se deben descomponer se indica la variación anual observada en la brecha entre quintiles extremos, entre el año inicial y el año final, así como el porcentaje de dicha variación atribuible a cada factor analizado.

■ Cuadro II.33

América Latina (15 países): variación anual observada y simulada de la brecha de ingresos entre quintiles, según determinantes del ingreso

(En porcentajes)

País	Período	Variación anual		Porcentaje atribuible		Variación anual		Porcentaje atribuible		
		Brecha del ingreso per cápita	Cambio en el ingreso por adulto	Cambio en el porcentaje de adultos	Brecha del ingreso por adulto	Cambio en los ingresos laborales	Cambio en los ingresos no laborales	Brecha del ingreso laboral por adulto	Cambio en el ingreso por ocupado	Cambio en la tasa de ocupación
Argentina ^a	2002-2009	-4,4	82	18	-3,6	55	45	-2,5	150	-50
Brasil	2001-2009	-4,9	93	7	-4,5	58	42	-3,0	120	-20
Chile	2000-2006	-4,2	87	13	-3,6	45	55	-2,4	134	-34
Colombia	2002-2005	-5,2	114	-14	-5,9	95	5	-6,7	79	21
Costa Rica	2002-2005	-4,7	113	-13	-5,3	93	7	-6,2	66	34
Ecuador ^a	2005-2010	-3,6	98	2	-3,5	61	39	-2,6	107	-7
El Salvador	2001-2010	-5,8	97	3	-5,6	86	14	-6,3	103	-3
México	2000-2010	-3,1	93	7	-2,9	74	26	-3,0	120	-20
Nicaragua	2001-2005	-7,2	90	10	-6,5	146	-46	-10,7	72	28
Panamá	2002-2009	-5,0	109	-9	-5,4	76	24	-5,4	101	-1
Perú	2001-2010	-4,4	85	15	-3,8	70	30	-4,1	88	12
Paraguay	2001-2009	-2,7	52	48	-1,4	-27	127	0,8	42	58
República Dominicana	2004-2007	-2,1	119	-19	-2,5	-58	158	1,6	-71	171
Uruguay ^a	2004-2010	-3,6	101	-1	-3,6	24	76	-1,3	119	-19
Venezuela (República Bolivariana de)	2002-2010	-7,8	104	-4	-8,1	88	12	-8,8	97	3

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Áreas urbanas.

La primera descomposición, para la que se considera el ingreso per cápita del hogar como el producto de la proporción de adultos en el hogar y el ingreso percibido por cada adulto, permite evaluar en qué medida las modificaciones en la distribución del ingreso per cápita provienen de cambios distributivos en el monto de ingresos percibido o de alteraciones en la estructura demográfica de los hogares.

Los resultados indican que, aunque el factor demográfico contribuyó a una reducción de las brechas entre quintiles, particularmente en los países con más mejoras distributivas, su efecto fue leve. El Paraguay fue el único país en que la variación en el porcentaje de adultos por hogar contribuyó en casi un 50% a la disminución de la brecha del ingreso per cápita. En los demás países la contribución de este factor no excedió el 20%, y en algunos incluso repercutió en un deterioro distributivo.

Este resultado puede resultar llamativo, por cuanto se ha destacado al factor demográfico como uno de los que más han contribuido a las mejoras en la situación de pobreza experimentadas

por la región desde los años noventa (CEPAL, 2008). En efecto, en los países y períodos analizados, el porcentaje de adultos por hogar se ha incrementado alrededor de tres puntos porcentuales en promedio. Este aumento, equivalente a una disminución de la tasa de dependencia demográfica, se traduce en un incremento del ingreso per cápita de los hogares que, efectivamente, ha contribuido a reducir la pobreza. Ahora bien, este cambio en las estructuras familiares se ha producido de manera relativamente homogénea en todos los grupos de ingreso, lo que explica su escaso efecto en la reducción de la brecha entre quintiles extremos.

En concordancia con los hallazgos registrados en la literatura citada, el ingreso por adulto aparece como el principal factor impulsor de la mejora distributiva del ingreso per cápita. Esta variable corresponde a la suma del ingreso laboral (por adulto) y el ingreso no laboral (por adulto) del hogar. En diez países el ingreso laboral tuvo un papel preponderante en la reducción de la desigualdad. En Colombia, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua y Venezuela (República Bolivariana de), la variación de los ingresos laborales explica el 90% o más de la del ingreso total por adulto.

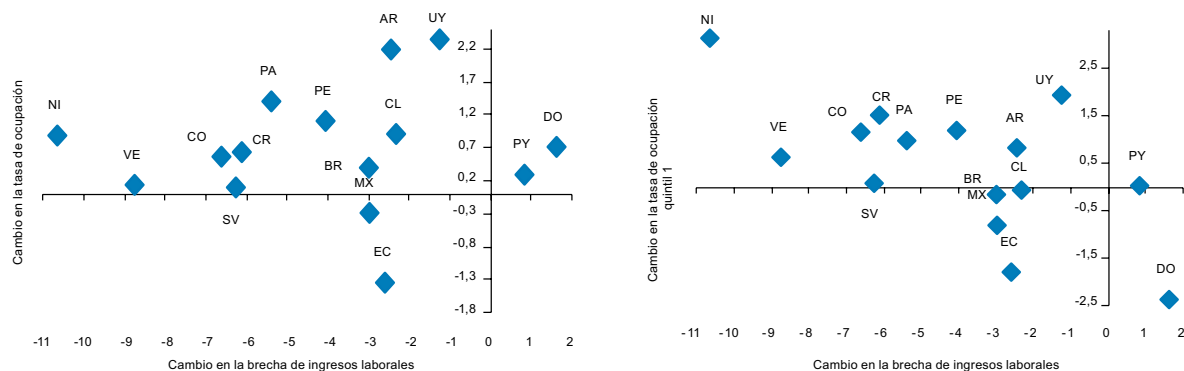
Por su parte, el cambio distributivo de los ingresos no laborales contribuyó en un 50% o más a la reducción de la desigualdad de los ingresos por adulto en Chile, el Ecuador, el Paraguay, la República Dominicana y el Uruguay, mientras que en la Argentina y el Brasil su contribución superó el 40%. Los ingresos no laborales proceden de fuentes de diversa índole e incluyen las transferencias públicas (jubilaciones y pensiones, subsidios y programas de reducción de la pobreza, entre otros) y privadas (como transferencias de otros hogares y remesas), los ingresos de capital (rentas de la propiedad e intereses recibidos, por ejemplo) y el alquiler imputado. Los países en que estos ingresos jugaron un papel redistributivo más destacado comparten como característica que este se origina en las transferencias públicas, es decir, en la acción específica de los gobiernos a través de la política social. En el caso de la Argentina, la mejora distributiva de los ingresos no laborales se debe, casi exclusivamente, a una extensión de la cobertura y a un aumento del monto de las jubilaciones no contributivas. En el Brasil, la mayor parte del cambio proviene de las transferencias monetarias a los hogares en el marco del programa *Bolsa Família*, en línea con lo que se ha constatado en otros estudios. En Chile, la mejora distributiva proviene tanto de las jubilaciones y pensiones como de los subsidios entregados por el Gobierno. En el Ecuador, toda la mejora distributiva proviene del Bono de Desarrollo Humano, mientras que en Panamá proviene de las jubilaciones y los subsidios públicos.

El ingreso laboral por adulto puede expresarse como el producto de la remuneración por ocupado y la tasa de ocupación (cociente entre el número de ocupados y el de personas adultas). La reducción de desigualdad observada en el ingreso laboral por adulto proviene casi exclusivamente del primero de ambos factores. De hecho, la brecha en la tasa de ocupación entre quintiles no solo se mantuvo prácticamente constante en varios países, sino que en algunos incluso aumentó.

Durante los períodos de reducción de la desigualdad, la tasa de ocupación promedio aumentó en prácticamente todos los países, con las excepciones del Ecuador y México. Si bien no se observa una relación directa entre la magnitud de la disminución de las brechas en el ingreso laboral por ocupado y el aumento del empleo promedio, se registran mayores reducciones de la desigualdad precisamente en los países con incrementos superiores de la tasa de ocupación en el primer quintil. Por tanto, aun cuando el factor remuneración haya predominado en las mejoras distributivas observadas en el período reciente, se pone de manifiesto que la generación de empleo en los estratos más pobres ha tenido un beneficio directo en la reducción de la desigualdad (véase el gráfico II.57).

■ Gráfico II.57

América Latina (15 países): variación de la tasa de ocupación y la brecha entre quintiles del ingreso laboral por adulto^a
(En porcentajes)



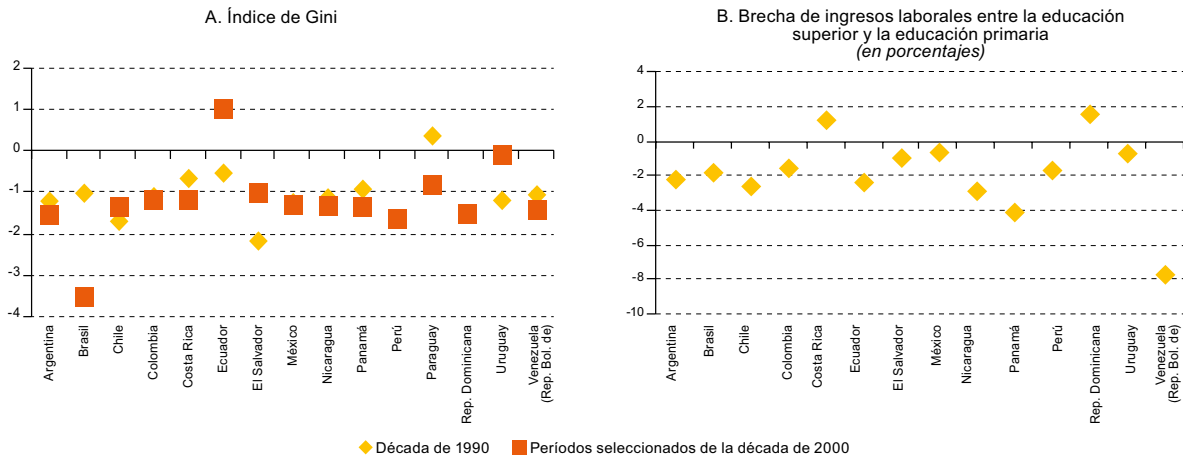
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Los períodos y las coberturas geográficas de cada país corresponden a los detallados en el cuadro I.3.

La mejora distributiva del ingreso de los ocupados tiene su origen en factores de distinto tipo. En varios trabajos recientes se han puesto de relieve la reducción de la desigualdad educativa y de la brecha de remuneraciones entre niveles educativos. Efectivamente, el diferencial de ingresos laborales atribuible a un año adicional de estudio se ha ido reduciendo de manera sistemática en la región. Asimismo, en los períodos analizados se constató en la mayoría de los países una disminución del coeficiente de Gini de los años de estudio en un 1,2% de promedio. Si bien este proceso no se registró exclusivamente durante el período de mejoramiento distributivo, sino que viene operando de manera sostenida desde hace más tiempo, se ha argumentado que, al menos en ciertos países, la oferta relativa de trabajo calificado se habría acelerado desde el inicio del siglo (López-Calva y Lustig, 2010). De cualquier manera, los períodos de mayor reducción de la desigualdad no necesariamente coinciden con aquellos en que la dispersión en los años de estudio se redujo más rápidamente (véase el gráfico II.58).

■ Gráfico II.58

América Latina (15 países): cambio anual en el índice de gini de los años de estudio y en la brecha de ingresos laborales por nivel educativo^a



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Los períodos y las coberturas geográficas de cada país corresponden a los detallados en el cuadro II.33.

En algunos países también se han desplegado políticas relacionadas con los salarios que pueden haber contribuido a la disminución de la desigualdad de los ingresos laborales de los ocupados. En el Brasil se incrementaron de manera significativa los salarios mínimos, lo cual habría tendido a mejorar en mayor medida las remuneraciones de los trabajadores más desfavorecidos por la distribución. En la Argentina se verificó un proceso similar, aun cuando las políticas de determinación directa del salario al inicio de la fase de mejora y la intensificación de las negociaciones colectivas podrían haber jugado un papel más importante. En el caso de Venezuela (República Bolivariana de) se destaca la inclusión de transferencias públicas como parte del salario.

1. Participación del ingreso laboral en el ingreso total en América Latina, 1990-2010

a) Introducción

En las últimas décadas, la amplia mayoría de los estudios sobre desigualdad se concentraron en el análisis de la distribución del ingreso entre las personas y los hogares. Si bien en los últimos años el estudio de la distribución funcional del ingreso tendió a cobrar mayor relevancia en los países avanzados —en buena medida a raíz de la caída de la participación de los salarios en el ingreso experimentada en esos países durante los últimos 30 años—, el tema parece no revestir el mismo interés en los países de la región latinoamericana. En este artículo se plantea la necesidad de recuperar el estudio sistemático de la distribución funcional del ingreso, y se discuten algunas de las limitaciones vinculadas con la disponibilidad de información, que habitualmente se encuentran para hacerlo, aspecto muy relevante en los países de América Latina.

Se analiza la evolución reciente de la participación de los ingresos laborales en el PIB total de las economías de la región. La evidencia empírica que se presenta se estructura en torno de dos ejes. Por una parte, se considera la información existente sobre la participación de la masa salarial en los países de la región durante el período comprendido entre 1990 y 2011. Por otra, se corrige la participación de la masa salarial en el PIB, incorporando el ingreso del trabajo independiente. El ajuste se realiza sobre la base de dos metodologías. En primera instancia se realiza un ajuste —muy difundido en la literatura— que consiste en asumir que todos los trabajadores independientes reciben un ingreso laboral similar al salario promedio de la economía. En segundo lugar se realiza un ajuste más riguroso, utilizando datos de las encuestas de hogares. El primer paso de este segundo ajuste consiste en estimar, dentro del ingreso mixto de los trabajadores independientes (tanto trabajadores por cuenta propia como patrones), la parte correspondiente al ingreso laboral, empleando información de las encuestas continuas de hogares. Una vez que se identifica la masa de ingresos laborales correspondientes al trabajo independiente, se calcula la relación de proporcionalidad que guarda con la masa salarial, recurriendo también a la información de las encuestas de hogares. A partir de esta relación, se ajusta la masa salarial relevada por los sistemas de cuentas nacionales para obtener una estimación del peso del total de ingresos laborales en el PIB. Sobre la base de estas dos aproximaciones metodológicas, en el artículo se presentan estimaciones novedosas acerca de la importancia de los ingresos laborales en América Latina, ilustrando además con respecto a su evolución y reflexionando sobre los problemas y limitaciones que existen para el estudio de la distribución funcional del ingreso en la región.

El artículo se organiza de la siguiente manera: en primer lugar se discuten el enfoque funcional y personal para el estudio de la distribución del ingreso (sección II). A continuación se describen aspectos vinculados con la medición de la participación del ingreso laboral en el ingreso total (sección III), para luego sintetizar los estudios recientes sobre distribución funcional del ingreso (sección IV). En la sección siguiente se aborda la discusión de aspectos metodológicos, presentando las fuentes de información disponibles para este tipo de estudios en América Latina y describiendo las opciones metodológicas adoptadas en este trabajo (sección V). Se analiza a continuación la evolución de la participación de la masa salarial en el ingreso total en América Latina (sección VI). Luego de subrayar la importancia del trabajo independiente en América Latina (sección VII), se presentan los resultados que surgen al corregir esta masa salarial de manera de incorporar el ingreso por trabajo correspondiente a los trabajadores independientes (sección VIII). Finalmente, se presentan los comentarios finales en la sección IX.

b) Distribución funcional y distribución personal del ingreso

Los economistas clásicos han hecho hincapié en el análisis de la relación entre la distribución funcional del ingreso y el proceso productivo y de formación de capital. En su ya célebre comentario al comienzo de sus *Principios de economía política y tributación*, David Ricardo sostenía que la determinación de las leyes que rigen la división del producto entre trabajadores, capitalistas y terratenientes constituye el principal problema de la economía política (Ricardo, 1973). Como sostienen Serrano y Medeiros (2001), la noción de excedente económico tal y como era concebida en el enfoque clásico permeó en diferente medida en varios de los trabajos seminales en el campo del desarrollo económico, como en el caso del conocido modelo de economía dual de Arthur Lewis (1954). El análisis de la relación entre el desarrollo económico y la caída del empleo en actividades tradicionales o de subsistencia (típicamente en áreas rurales, véase Bhaduri, 1983) o la propia relación entre la generación del excedente y la acumulación de capital desde una perspectiva sectorial y estructural (Rodríguez, 2006) implica, de una u otra manera, el análisis de la distribución del excedente entre los distintos sectores o clases sociales.

El énfasis clásico en la distribución funcional del ingreso sobrevivió a la revolución marginalista de fines del siglo XIX, aunque dentro de un marco conceptual y metodológico diferente, en función del cual cada factor de la producción (las clases sociales de los autores clásicos) se apropiaba de una parte del producto sobre la base de su contribución marginal al proceso productivo. En esa línea, un indicador fundamental es el peso de la masa salarial en el producto total generado por la economía. Es con la consolidación de la economía neoclásica hacia mediados de la década de 1950, y su acento en el análisis fundado en el estudio del comportamiento individual de los agentes económicos, que se aprecia un viraje en el énfasis de los economistas de la corriente principal desde la distribución funcional a la distribución personal del ingreso (Goldfarb y Leonard, 2005). En sus orígenes, el interés por el estudio de la distribución personal del ingreso en detrimento de la distribución funcional enfrentó resistencias de los economistas poskeynesianos y neoricardianos, quienes reivindicaban la preeminencia de la discusión distributiva desde una perspectiva funcional, no solo con fundamentos analíticos¹⁰², sino con el objetivo explícito de hacer hincapié en la centralidad del conflicto social entre capitalistas y trabajadores en el desenvolvimiento de las economías capitalistas¹⁰³. Buscaban así subrayar la idea de que las elecciones individuales se encuentran fuertemente condicionadas por el lugar que ocupa cada persona en la estratificación social. A partir de la década de 1960, el viraje hacia la distribución personal resulta ostensible y el análisis de la distribución funcional del ingreso queda relegado a un segundo plano (Atkinson, 2009).

Diversos factores históricos o institucionales han motivado el creciente interés por la distribución personal del ingreso. La complejidad de los procesos productivos modernos, así como la importante heterogeneidad dentro de los grupos vinculados a los distintos factores de producción, contribuyen a explicar por qué los análisis sobre desigualdad han tendido a centrarse en la distribución personal. Los individuos y hogares pueden obtener ingresos ligados a distintos factores productivos, y además dentro de un mismo grupo (por ejemplo, los asalariados) la desigualdad puede ser muy alta. Desde una perspectiva institucional, con la consolidación de los estados de bienestar surge la necesidad de identificar con mayor precisión a los grupos sociales más vulnerables, principales destinatarios de la asistencia pública, y de examinar con mayor rigurosidad la distribución del ingreso en el interior de la clase trabajadora. El enfoque personal permitía profundizar el análisis del impacto de la acción redistributiva del Estado, al considerar el efecto de impuestos y transferencias en los ingresos sobre la base de información estadística de las encuestas de hogares. En tal sentido, la proliferación del enfoque personal estuvo también relacionada con la recolección de información a nivel de hogares

¹⁰² Remarcaban, entre otras cosas, la necesidad de diferenciar las propensiones al ahorro entre las distintas clases sociales en el análisis macroeconómico.

¹⁰³ Autores como Joan Robinson, Nicholas Kaldor y Luigi Pasinetti desarrollaron argumentaciones en este sentido.

por medio de encuestas específicas, y con los avances metodológicos y tecnológicos en materia de investigación aplicada.

Podría decirse, también, que el análisis de la evolución de la distribución funcional del ingreso tendió a ser relegado a consecuencia de la propia estabilidad en los datos sobre participación asalariada en el ingreso durante la segunda posguerra —una constatación empírica que llegó a identificarse como un hecho estilizado de las economías capitalistas (Kaldor, 1961)—. Esta regularidad empírica se vería a su vez reforzada por la consolidación de la teoría neoclásica del crecimiento y la idea de que las posibilidades de producción de una economía pueden ser reflejadas mediante una función de producción Cobb–Douglas¹⁰⁴, que implica una elasticidad de sustitución unitaria entre trabajo y capital, y participaciones factoriales constantes.

Sin embargo, el tema recobró relevancia en los últimos años. Desde el campo académico, diversos autores de extracción poskeynesiana, estructuralista o de ambas, sistematizaron el estudio del impacto de cambios en la distribución funcional del ingreso en la demanda agregada y el crecimiento económico¹⁰⁵. Desde un punto de vista empírico, tendió a perder validez la supuesta constancia de la distribución funcional del ingreso, al observarse una trayectoria declinante de la participación asalariada en el ingreso en prácticamente todos los países industrializados desde comienzos de la década de 1980 (véase la sección III más adelante). La novedad concitó incluso la atención académica, como se advierte en varios estudios recientes¹⁰⁶. En los países en desarrollo, el tema también suscitó mayor interés. En América Latina y el Caribe, por ejemplo, con el auge de los precios de los productos básicos de exportación, vuelve a cobrar centralidad la magnitud y el origen sectorial del excedente económico para la trayectoria del proceso de desarrollo (CEPAL, 2012a) —sobre todo en los países de América del Sur—, y la estimación de la renta asociada a la extracción de los recursos naturales se convierte en un insumo relevante para la toma de decisiones de política (Campodónico, 2008; CEPAL, 2013).

c) La medición de la participación de los ingresos laborales en el ingreso total

La naturaleza del proceso de generación de ingresos a partir de la actividad económica se refleja en la cuenta de generación del ingreso del Sistema de Cuentas Nacionales (SCN). En esta cuenta se aprecia cómo se distribuye el valor agregado bruto entre los trabajadores y los propietarios del capital (incluida la tierra y otros recursos naturales cuya renta pueda ser apropiada por privados), y el gobierno. De acuerdo con la revisión de 1993, se considera al valor agregado como recurso en el proceso de generación del ingreso, y como uso a las remuneraciones a los asalariados y los impuestos a los productos y a la producción, netos de subsidios. El saldo contable es el excedente de explotación o ingreso mixto, según sea la naturaleza de la cuenta. El ingreso mixto refleja el excedente derivado de las actividades productivas de las empresas no constituidas en sociedades, es decir, de los hogares¹⁰⁷. Ese ingreso mixto contiene entonces implícitamente un elemento de remuneración al trabajo y un elemento de remuneración al capital involucrado en la actividad productiva que se analiza. En el mejor de los casos, las cuentas nacionales brindan información agregada sobre estos dos elementos componentes del ingreso mixto, y no pueden identificarse por separado el

¹⁰⁴ Según lo señalado por Paul Douglas, la división del ingreso nacional entre trabajo y capital ha sido aproximadamente constante durante un largo período. La información más actualizada respecto de los Estados Unidos de América también es consistente con una función de producción Cobb–Douglas. A pesar de los diversos cambios registrados en la economía en las cuatro décadas anteriores, la división del ingreso se explica fácilmente por una función de producción Cobb–Douglas (Mankiw, 2007, págs. 55–58; citado en Atkinson, 2009).

¹⁰⁵ Véanse, por ejemplo, Bhaduri y Marglin (1990) y Taylor (1991) con respecto a los aportes seminales. Para una reseña de esa literatura, véase Abeles y Toledo (2011).

¹⁰⁶ Véanse, por ejemplo, Bentolila y Saint-Paul (2003); Gollin (2002); Serres, Scarpetta y Maisonneuve (2001); Feldstein (2008); FMI (2007); Comisión Europea (2007); OIT (2008); Ellis y Smith (2010).

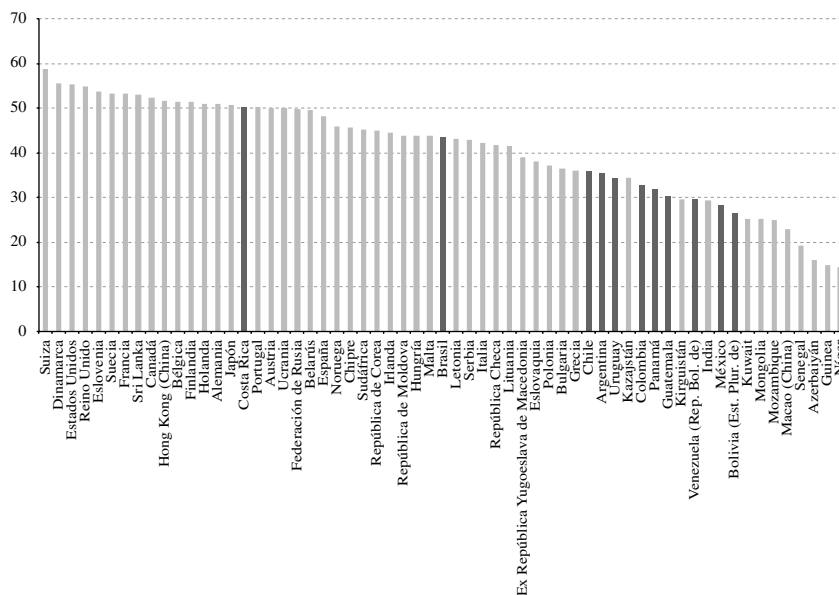
¹⁰⁷ Se trata, fundamentalmente, de trabajadores independientes o por cuenta propia (por ejemplo, un vendedor ambulante).

rendimiento del trabajo y el del capital¹⁰⁸. Aquí radica una de las principales limitaciones para la medición de la participación de los salarios en el ingreso, limitación que es sobre todo relevante en los países en desarrollo, donde el trabajo independiente resulta preponderante. En efecto, el total del ingreso de los trabajadores independientes suele quedar incluido en ese ingreso mixto, sin distinguir remuneraciones al trabajo y al capital.

La mayor parte de las veces, cuando se analiza la participación laboral en el ingreso total, se considera simplemente el cociente entre las remuneraciones a los asalariados y el producto interno bruto (PIB) total¹⁰⁹. Este cociente puede expresarse a precio de mercado, o a costo de factores, dependiendo de si se incluyen o no los impuestos sobre producción y productos netos de subvenciones en la medición del PIB. La simple consideración de esta razón muestra que la participación salarial varía de manera muy importante entre los países, desde un 14% en Nigeria hasta el 59% en Suiza, y los países de la región tienden a presentar menores valores de este indicador (véase el gráfico II.59).

■ **Gráfico II.59**

Participación de los salarios en el PIB, a precios de mercado alrededor de 2010
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la División de Estadística de las Naciones Unidas (UNSD).

PIB: Producto interno bruto.

Una regularidad que surge al analizar el peso de los salarios en el PIB a nivel internacional es la asociación positiva que muestran con el nivel de riqueza de los países. La participación de los ingresos salariales en el PIB se incrementa en los países más ricos (véase el gráfico II.60). Sin embargo, esta relación puede ser engañosa, ya que el hecho de que la participación del trabajo aumente con el PIB per cápita puede vincularse con el mayor peso de la economía informal en

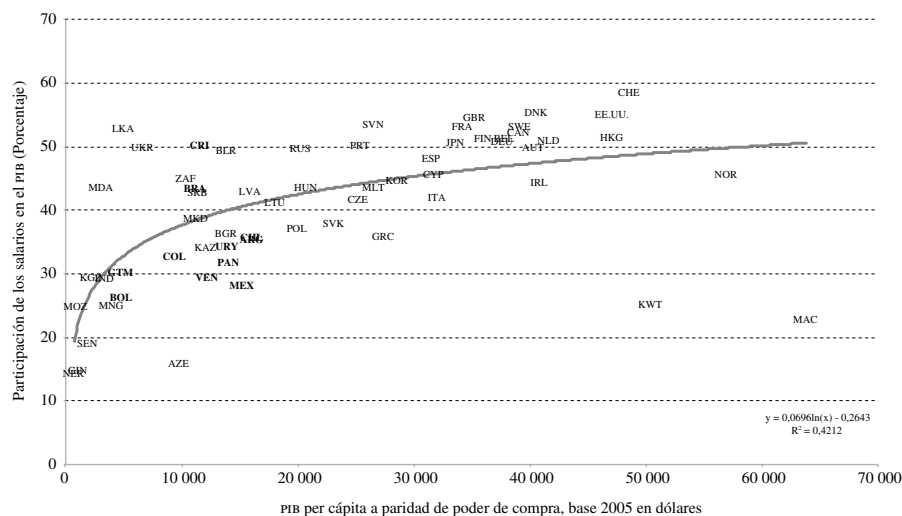
¹⁰⁸ En algunos países de la región, como el Perú entre 1950 y 1965, se publicaba el ingreso de los trabajadores independientes como parte de sus estadísticas de cuentas nacionales, pero esta información fue discontinuada en el marco de la adecuación a las propuestas de las Naciones Unidas para la normalización de los Sistema de Cuentas Nacionales. Véase [en línea] http://institutodelperu.org.pe/descargas/Publicaciones/De%20otras%20entidades/DOC/1966_webb_cuentas_nacionales_del_peru.pdf.

¹⁰⁹ También los estudios de participación laboral basados en datos provenientes de encuestas a establecimientos o de censos industriales tienen una limitación de este tipo, ya que se mide la actividad de las firmas por sobre un cierto umbral (ya sea de producción o de número de ocupados), y por lo tanto, se excluyen las empresas pequeñas o familiares (una descripción detallada de las bases de datos que compilan este tipo de información puede encontrarse en Rodríguez y Ortega, 2006).

los países menos desarrollados. Tanto las comparaciones temporales como entre países pueden, por lo tanto, tener importantes sesgos. A nivel temporal, las comparaciones estarían afectadas si, como sugiere la evidencia, los ingresos de los asalariados y los ingresos del trabajo independiente reaccionaran de manera diferente al ciclo económico. Con respecto a las comparaciones entre países, estas estarían marcadamente sesgadas por la no inclusión de los ingresos del trabajo independiente. Ello llevaría a una subestimación de la participación del trabajo en el ingreso total, que será mayor cuanto mayor sea el peso del trabajo independiente y, por lo tanto, de la masa de ingresos de esos trabajadores no incluidos.

■ Gráfico II.60

Participación de los salarios en el PIB y PIB per cápita, a precios de mercado, 2010
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la División de Estadística de las Naciones Unidas (UNSD) y Fondo Monetario Internacional (FMI), World Economic Outlook Database.

PIB: producto interno bruto.

CHE: Suiza, DNK: Dinamarca, EE.UU.: Estados Unidos, GBR: Reino Unido, SVN: Eslovenia, FRA: Francia, SWE: Suecia, CAN: Canadá, FIN: Finlandia, BEL: Bélgica, LKA: Sri Lanka, JPN: Japón, DEU: Alemania, HKG: Hong Kong (China), NLD: Holanda, UKR: Ucrania, CRI: Costa Rica, BLR: Bielorrusia, RUS: Federación de Rusia, PRT: Portugal, ESP: España, AUT: Austria, MDA: República de Moldova, ZAF: Sudáfrica, BRA: Brasil, SRB: Serbia y Montenegro, LVA: Letonia, HUN: Hungría, KOR: República de Corea, CYP: Chipre, IRL: Irlanda, CZE: República Checa, ITA: Italia, LTU: Lituania, NOR: Noruega, MLT: Malta, MKD: Macedonia, SVK: Eslovaquia, POL: Polonia, BGR: Bulgaria, GRC: Grecia, CHL: Chile, ARG: Argentina, URY: Uruguay, PAN: Panamá, COL: Colombia, VEN: República Bolivariana de Venezuela, MEX: México, GTM: Guatemala, BOL: Estado Plurinacional de Bolivia, KWT: Kuwait, MOZ: Mozambique, MAC: Macao (China), MNG: Mongolia, SEN: Senegal, AZE: Azerbaiyán, GIN: Guinea, NER: Nigeria.

d) Estudios recientes sobre participación de los ingresos laborales en el ingreso total y sus determinantes

Los estudios recientes sobre distribución funcional del ingreso coinciden en señalar un cambio significativo en las últimas tres décadas. En contraste con lo observado en los llamados “treinta gloriosos años” de la posguerra, en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) se ha producido una caída de la participación de la masa de ingresos laborales en el total del ingreso. La tendencia es menos homogénea en los países en desarrollo y en las economías emergentes, aunque en la mayoría se advierte también una caída en la participación del ingreso laboral. Ejemplos recientes que brindan esta evidencia son Stockhammer (2013) y OIT (2011 y 2013). En estos estudios se considera la evolución de la masa salarial ajustada, que surge al multiplicar la compensación promedio de los asalariados por el número de trabajadores de la

economía. De esta forma, se está incorporando a los trabajadores independientes a través del supuesto de que su remuneración es similar a la de los trabajadores dependientes.

La caída en la participación del ingreso laboral en el ingreso total no se deriva, en términos generales, de cambios en la estructura de la actividad económica, que implicarían pérdida de importancia de los sectores con alta participación salarial en detrimento de los sectores con menor participación (efectos de desplazamiento). Más bien, obedece a la merma en la relevancia de la masa de salarios que se produce en el interior de ciertos sectores (OIT, 2011). En particular, se observan importantes caídas de esta razón en intermediación financiera y manufacturas de alta y mediana tecnología, y un retroceso menos pronunciado en servicios, construcción y manufactura de bajo contenido tecnológico. También se ha encontrado que la tendencia descendente en la participación de los ingresos laborales ajustados en los países desarrollados se debe, sobre todo, al deterioro de la participación de los ingresos de los trabajadores de calificación baja y media, mientras que respecto de los trabajadores de alta calificación, la participación de los ingresos laborales tiende a aumentar (OIT, 2013).

En los últimos años ha surgido una literatura bastante abundante, en que se intenta relacionar la evolución reciente de la participación del ingreso laboral con las reformas estructurales implementadas en las décadas recientes. Se analiza el posible vínculo con diversos fenómenos tales como: la deslocalización global de los procesos productivos, la desregulación de los mercados laborales, el predominio cada vez mayor de los mercados financieros y su desregulación, los cambios en las instituciones y el grado de sindicalización, entre otros (Bentolila y Saint-Paul, 2003; Bernanke y Gürkaynak, 2002; Fichtenbaum, 2009; Gollin, 2002; Harrison, 2002; Hogrefe y Kappler, 2012; FMI, 2007; Jayadev, 2007; Rodríguez y Ortega, 2006). No se advierte, sin embargo, un abordaje sistemático del vínculo entre la evolución de la distribución funcional y personal del ingreso. Mientras que los estudios de distribución funcional se abordan mediante un enfoque macroeconómico, aquellos que se centran en la distribución personal la conciben como un fenómeno microeconómico, explicado básicamente por la distribución de las características personales de los individuos. Un intento de relacionar ambos enfoques se encuentra en el trabajo de Daudey y García-Peñalosa (2007), que aporta evidencia econométrica de que la baja participación de la masa salarial en el producto tiene un efecto negativo y significativo en la desigualdad personal del ingreso.

Para comprender mejor los determinantes de la desigualdad del ingreso y la vinculación entre desigualdad personal y funcional, es necesario primero tener un diagnóstico acertado de la distribución funcional del ingreso y su evolución. Existen análisis desde una perspectiva factorial para algunos países de la región, entre ellos Lindenboim (2008), Lindenboim, Kennedy y Graña (2010) y Graña (2007) para la Argentina; Hernández Laos (1998) para México; PNUD (2010) y Amarante y Vigorito (2011) para el Uruguay; y Ministerio de Planificación y Cooperación (2000) para Chile. Sin embargo, no hay análisis en que se combine una perspectiva comparativa en la región, y a su vez se incorpore de manera sistemática y comparable el ingreso del trabajo independiente. En el presente artículo se procura avanzar en esa línea, cuyo abordaje puede parecer sencillo, si bien enfrenta distintos problemas vinculados a la información disponible, como se detalla a continuación.

e) Aspectos metodológicos

i) La información disponible en América Latina

En la región, la elaboración de las estadísticas de cuentas nacionales está a cargo de los bancos centrales o de los institutos nacionales de estadística¹¹⁰. No todos los países presentan públicamente

¹¹⁰ Los institutos de estadística son los encargados de recopilar la información en la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Colombia, México, Panamá y el Perú. Los bancos centrales lo hacen en Chile, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, el Paraguay, República Dominicana, el Uruguay y Venezuela (República

la información del ingreso mixto de manera desagregada. Dicha información se encuentra disponible en la región para la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, el Paraguay, el Perú, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de), aunque en la mayoría de los casos solo para el período más reciente (principalmente a partir del último cambio de base) y en algunos casos sin la desagregación a nivel de rama de actividad¹¹¹. Esta información es compilada por los bancos de datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y de la División de Estadísticas de las Naciones Unidas (UNSD por sus siglas en inglés)¹¹².

Los datos de la CEPAL se encuentran disponibles en CEPALSTAT, base de datos que incluye información correspondiente a los últimos años para 14 de los 18 países de la región (sin contar a Cuba ni a Haití), y sin discriminar el ingreso mixto, que es presentado de manera consolidada con el excedente de explotación (incluso en los casos en que los países presentan dicha información de manera desagregada). El detalle de la información disponible en este banco de datos se presenta en el cuadro A.1 del anexo. Dicha base de datos tiene la ventaja de contener información de largo plazo, aunque en la práctica las series temporales presentan importantes interrupciones debido a los cambios de base u otras alteraciones metodológicas.

La UNSD incluye información para una gran cantidad de países, entre ellos 16 países de la región, distinguiendo el ingreso mixto del excedente de explotación e incluyendo una apertura de las series por sector de actividad¹¹³. Sin embargo, los datos abarcan un período más acotado de tiempo (solo para 7 de los 16 países contiene datos desde la década de 1970). El detalle de la información sobre América Latina incluida en la UNSD se presenta en el cuadro A.2 del anexo.

En este trabajo se recoge la información contenida en la base de datos CEPALSTAT, y se complementa con la información que proviene de los organismos oficiales correspondientes en el caso de los países no incorporados a CEPALSTAT (Argentina, Costa Rica y Guatemala). En el caso del Uruguay, dado que la información del SCN llega hasta el año 2005, la razón de participación salarial fue actualizada utilizando la evolución del índice medio de salario nominal, la tasa de empleo y el PIB a costo de factores.

ii) Metodologías para la estimación del ingreso laboral total

Para evitar los sesgos en las mediciones de participación laboral discutidos en la sección III —que derivaron de no incluir el total de los ingresos laborales en el análisis, sino solo los salariales—, es necesario estimar el ingreso laboral correspondiente a los trabajadores independientes.

Un primer problema que es preciso afrontar entonces es cómo separar, dentro del ingreso mixto, la parte correspondiente a remuneraciones al trabajo y la que refleja retornos al capital. El primer componente debería agregarse a la remuneración a los asalariados para obtener la verdadera participación laboral en el ingreso generado en la economía. Distintas aproximaciones han sido sugeridas para realizar esta corrección. Una posibilidad es efectuar estimaciones suponiendo que los trabajadores independientes reciben una remuneración similar al salario promedio. Gollin (2002) realiza ajustes de este tipo para un amplio conjunto de países, y concluye que una parte significativa de las diferencias en la participación de los ingresos del trabajo en el ingreso total entre países ricos y pobres obedece a errores metodológicos ocasionados por no incluir los ingresos del trabajo independiente. Los estudios de Stockhammer (2013) y OIT (2011 y 2013) se basan también en una corrección de este tipo. En el presente trabajo se realizan estimaciones sobre la base de dos metodologías, la primera consiste en considerar que los trabajadores independientes reciben una remuneración promedio similar a la de los asalariados.

Bolivariana de).

¹¹¹ Algunos países cuentan con información de los ingresos mixtos antes de 1990 en sus sistemas de cuentas nacionales.

¹¹² Existen otras fuentes de información para analizar el peso de los salarios en el PIB, pero no basadas en datos de cuentas nacionales, sino en encuestas a establecimientos o censos. Las dos principales bases de datos de este tipo son la de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (UNIDO) y la de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Detalles sobre estas bases de datos pueden encontrarse en Rodríguez y Ortega (2006).

¹¹³ En este total no se incluye al Ecuador, cuyos datos llegan solamente hasta 1991. En la apertura por sector de actividad, la información de ingreso mixto no siempre se encuentra disponible.

Una solución más rigurosa consiste en intentar separar, dentro del ingreso mixto y respecto de los países que lo computan separadamente, la parte correspondiente a la remuneración del trabajo y los retornos al capital. Para ello, se puede simular el ingreso laboral que los trabajadores independientes recibirían según sus características personales y sector de actividad de la economía (en lugar de tomar el salario promedio para todos). Una solución de este tipo es adoptada por Young (1995) para los países de Asia a partir de información censal, asumiendo que los trabajadores independientes ganan lo mismo que los asalariados con similar edad, sexo, nivel educativo y sector de actividad. Aun cuando no se disponga de información oficial sobre el ingreso mixto, se puede corregir la estimación del peso de los ingresos laborales. Para ello, primero se calcula en la encuesta de hogares la relación entre la masa salarial y el ingreso del trabajo independiente, y luego se aplica ese coeficiente al ingreso salarial de las cuentas nacionales.

En la actualidad, estas estimaciones pueden realizarse utilizando información de las encuestas continuas de hogares. Esta es la segunda opción metodológica que se adopta en este artículo. Se estima la relación entre la masa de ingresos salariales y la masa de ingresos por trabajo de los trabajadores independientes sobre la base de los microdatos de las encuestas continuas de hogares, y se emplea esa relación para corregir la participación de la masa salarial en el PIB.

Como primer paso, se calcula el ingreso laboral que los trabajadores independientes recibirían teniendo en cuenta sus características personales y el sector de actividad de la economía, y suponiendo que recibirían remuneraciones similares a las de los asalariados. Para ello, se parte de la estimación de ecuaciones salariales para los asalariados privados, incluidas como variables dependientes el sexo, la edad y su expresión cuadrática, los años de escolaridad, y variables binarias que distinguen por rama de actividad. Los coeficientes obtenidos en estas ecuaciones salariales son aplicados a las características de los trabajadores independientes, a objeto de disponer de predicciones de los ingresos laborales para cada trabajador independiente incluido en la encuesta. Cuando estas predicciones de ingreso laboral de los trabajadores independientes son inferiores al ingreso que reportan en las encuestas de hogares, se asume que esa diferencia corresponde a la retribución al capital. Por lo tanto, se toma la predicción como ingreso laboral de esos trabajadores independientes. En caso de que la predicción del ingreso sobrepase al ingreso declarado en las encuestas de hogares, se toma todo el ingreso declarado en dichas encuestas como ingreso laboral de los trabajadores independientes. A partir de este nuevo vector de ingresos laborales de los trabajadores independientes, es posible establecer una relación de proporcionalidad entre la masa de ingresos laborales de los trabajadores independientes y la masa salarial (también reportada en las encuestas de hogares). Esa relación es aplicada a los datos de la masa salarial del SCN con el propósito de lograr una estimación final de la masa de ingresos laborales, que se compara con el PIB.

f) Participación de la masa salarial en el ingreso total en América Latina

La información disponible a partir de los datos de cuentas nacionales de los países permite un primer análisis de la evolución de la participación salarial en el ingreso nacional de los países de la región. Se trata, como ya se discutió, de una aproximación inexacta, ya que solo incluye el ingreso de los trabajadores asalariados. Por otra parte, las series temporales para la región presentan importantes saltos en los momentos de cambio del año base de las cuentas nacionales, ante lo cual se optó por considerar las series temporales continuas disponibles para los países en el período comprendido entre 1990 y el último año disponible (variable según el país). Se considera la razón entre remuneración del trabajo asalariado y PIB a costo de factores¹¹⁴. Se toma la información contenida en CEPALSTAT

¹¹⁴ Las mediciones a costo de factores muestran participaciones mayores que a precios de mercado, ya que el cálculo a precios de mercado incluye los impuestos menos subsidios sobre los productos y la producción en la contabilización del PIB.

y se complementa con la obtenida de los organismos oficiales correspondientes en el caso de los países no incorporados a CEPALSTAT (Argentina, Costa Rica y Guatemala). En el caso del Uruguay, dado que la información del SCN llega hasta 2005, la razón de participación salarial fue actualizada utilizando la evolución del índice medio de salario nominal, la tasa de empleo y el PIB a costo de factores.

Si se considera el último año con información disponible (alrededor de 2009), la participación de la masa salarial varía de 24% en el Perú a 56,7% en Costa Rica (véase el cuadro II.34). El análisis de la evolución de esta participación indica que en la mayoría de los países se produce una caída (8 de un total de 12), con excepción de Chile, Costa Rica, el Paraguay y Venezuela (República Bolivariana de). De los países que evidencian una mejora en el período considerado, el caso de Costa Rica es el más diferenciado, ya que es el único en que se detecta una tendencia creciente y sostenida de la participación de los salarios en el PIB. En Chile, el Paraguay y Venezuela (República Bolivariana de), luego de un incremento importante entre 1990 y 2000, la participación de la masa salarial en el PIB declina en la última década¹¹⁵. Los países que denotan un retroceso de la participación asalariada entre 1990 y fines de la década de 2000 tienen una trayectoria más heterogénea. En la Argentina y el Brasil se advierte una merma en los años noventa y una recuperación parcial en el decenio de 2000; en Bolivia (Estado Plurinacional de) mejora la participación asalariada en los años noventa y desciende en los años dos mil; Colombia, Honduras, Panamá y el Perú registran menguas a lo largo de todo el período (en los tres primeros casos con reducciones bastante acentuadas en los años noventa). México, que casi no registra variación entre los extremos, muestra un alza y posterior descenso prácticamente simétricos en las décadas de 1990 y 2000, respectivamente.

■ Cuadro II.34

Participación de la masa salarial en el PIB a precio de factores

	Participación de la masa salarial en el PIB			Variación de la participación de la masa salarial en el PIB		
	Alrededor de 1990 (a)	Alrededor de 2000 (b)	Alrededor de 2009 (c)	1990-2000 (b)-(a)	2000-2009 (c)-(b)	1990-2009 (c)-(a)
Argentina	44,7	40,5	42,9	-4,2	2,4	-1,8
Bolivia (Estado Plurinacional de)	38,2	41,9	34,5	3,8	-7,4	-3,6
Brasil	53,5	47,1	51,4	-6,3	4,3	-2,1
Chile	38,7	46,5	45,4	7,8	-1,1	6,7
Colombia	41,4	36,2	36,1	-5,3	-0,1	-5,3
Costa Rica	48,3	50,6	56,7	2,3	6,1	8,4
Guatemala		36,3	32,8		-3,5	
Honduras	54,8	47,5	47,4	-7,3	-0,1	-7,4
México	32,3	34,5	32,2	2,2	-2,3	-0,1
Nicaragua	59,6	56,2		-3,4		
Panamá	58,6	40,6	35,2	-18,0	-5,4	-23,4
Paraguay*	43,4	59,0	47,2	15,7	-11,9	3,8
Perú	28,7	27,0	24,0	-1,8	-3,0	-4,7
Uruguay		47,4	45,8		-1,6	
Venezuela (República Bolivariana de)	31,1	35,6	33,5	4,5	-2,1	2,4

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de CEPALSTAT, del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) de la Argentina, y del Banco Central de Costa Rica, Banco de Guatemala y Banco Central del Uruguay.

* En el Paraguay, el dato correspondiente a 1990 es 50% inferior al promedio del indicador en 1991-2009. Su consideración distorsiona enormemente la evolución de la serie temporal, por eso se optó por comenzar el análisis a partir de 1991 en este país.

PIB: Producto interno bruto.

¹¹⁵ Los años específicos a que corresponden los datos del cuadro 1 para cada país se presentan en el cuadro A.3 del anexo. Las diferencias obedecen a la disponibilidad de datos.

Si se clasifican los países en tres grupos, distinguiendo a i) los que presentan una participación de la masa laboral de hasta 35%, ii) aquellos en que esta se ubica entre 35% y 45 % y, iii) aquellos en que rebasa el 45%, el ordenamiento entre países resulta relativamente estable. En los tres años, el Perú y México se ubican siempre en el primer grupo, la Argentina, Colombia y el Paraguay en el segundo, y el Brasil, Costa Rica y Honduras en el tercero. El resto de los países no tienen información para los tres momentos, o cambian su clasificación en alguno de los tres momentos analizados.

La evolución de la participación asalariada en el ingreso depende de las diferencias en la variación de los salarios reales y la productividad laboral. En los años noventa, la productividad crece por sobre los salarios reales en la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Guatemala, Panamá, el Perú, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de) —lo que explica el retroceso de la participación asalariada en dicho período—, y por debajo en los casos de Colombia, Costa Rica y el Paraguay, lo que explica su aumento. En el Brasil, México y Nicaragua evolucionan a un ritmo semejante, por lo que no se observan cambios significativos en la distribución funcional del ingreso en esos países durante ese período. En los años dos mil los salarios reales crecen más rápidamente que la productividad laboral en la Argentina, el Brasil, Colombia, Costa Rica y Venezuela (República Bolivariana de), lo que explica el incremento de la participación asalariada en ese período. Lo contrario ocurre en Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Guatemala, México, Panamá, el Paraguay, el Perú y el Uruguay.

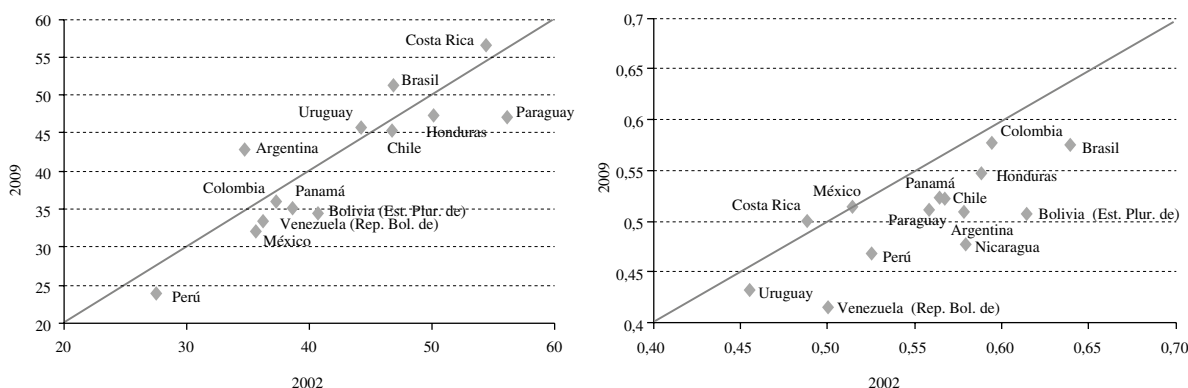
Un cambio muy relevante en los indicadores sociales de la región es la modificación en la tendencia a la profundización de la desigualdad personal del ingreso en los países latinoamericanos, que se advertía con mayor o menor intensidad en prácticamente todos ellos durante los años noventa. Luego de una década de crecimiento en la mayor parte de estos países durante aquellos años, a partir de 2002 o 2003, dependiendo del país, se aprecia un descenso en los indicadores de desigualdad en gran parte de los países de la región (véase CEPAL, 2012a y 2012b). Los diversos estudios coinciden en señalar el papel del mercado laboral en este descenso global de la desigualdad del ingreso de los hogares, ya que el ingreso derivado del mercado de trabajo se vuelve menos desigual y es la fuerza impulsora de la merma de la desigualdad¹¹⁶. Sin embargo, como se evidencia a partir del análisis anterior y se ilustra en el gráfico II.61, la mayor homogeneidad de los ingresos laborales, que se produjo en un contexto de ingresos crecientes, no ha estado acompañada de una mayor participación de la masa salarial en el PIB total. En los países latinoamericanos, con excepción de Costa Rica, la desigualdad del ingreso disminuyó entre 2002 y 2009, mientras que solo en la Argentina, el Brasil, Costa Rica y el Uruguay aumentó la participación de la masa salarial en el PIB total¹¹⁷. Las mejoras distributivas a nivel de los hogares no han significado, en general, un reparto más igualitario en términos de la apropiación del capital y el trabajo. Una hipótesis es que ello podría explicarse por el hecho de que, en la práctica, debido a cuestiones de captación, los relevamientos de ingresos en que se basan los indicadores de su distribución personal (como el coeficiente de Gini) no captan adecuadamente los ingresos derivados de la propiedad. Si esto fuera así, podría decirse que, en general, en la última década se advierte una distribución más equitativa de la masa salarial, sin cambios significativos (o incluso, una apropiación más concentrada en los sectores propietarios) en la distribución del excedente económico generado en la región.

¹¹⁶ Una de las principales limitaciones de las encuestas de hogares consiste en sus problemas para capturar adecuadamente los ingresos de la parte alta de la distribución. Una alternativa que ha ganado importancia en los últimos años es la incorporación en el análisis de otras fuentes de datos, especialmente de los datos sobre ingresos y riqueza provenientes de los registros fiscales (véase Piketty, 2003; Atkinson y Piketty, 2007 y 2010). Este tipo de estudios se han realizado para algunos países de la región (véanse Alvaredo, 2010; Alvaredo y Londoño, 2013; Burdín, Vigorito y Esponda, 2014). También se han corregido las estimaciones tradicionales de desigualdad de encuestas de hogares utilizando datos de cuentas nacionales (véase Yamada, Castro y Bacigalupo, 2012).

¹¹⁷ En el gráfico 3 no se incluye a Guatemala, ya que en este caso el último dato disponible sobre el índice de Gini corresponde a 2006.

■ Gráfico II.61

Variación de la participación de los salarios en el PIB y del índice de Gini, 2002-2009



Fuente: elaboración propia sobre la base de información de CEPALSTAT, del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) de la Argentina y del Banco Central de Costa Rica y Banco Central del Uruguay.

PIB: producto interno bruto.

g) Importancia del trabajo independiente en América Latina

Una de las características distintivas de los mercados laborales de América Latina es el alto peso del trabajo independiente, que comprende a trabajadores por cuenta propia y patronos. El trabajo independiente concentra una proporción muy relevante del empleo total en la región (casi el 32% respecto de los países considerados). Su participación en el empleo total varía del 22% en la Argentina a más del 49% en Colombia, de acuerdo con la última información disponible (alrededor de 2011). En la última década se ha incrementado la importancia del empleo asalariado (pasando del 59,8% al 63,7% del total de ocupados en la región), y se produce también un leve aumento en el peso de los ingresos salariales en el ingreso per cápita de los hogares (véase el cuadro II.35).

■ Cuadro II.35

Trabajo e ingresos asalariados e independientes

	Alrededor de 2000				Alrededor de 2011			
	Participación en el total de ocupados		Participación en el ingreso de los hogares		Participación en el total de ocupados		Participación en el ingreso de los hogares	
	Asalariados	Independientes	Ingresos salariales	Ingresos independientes	Asalariados	Independientes	Ingresos salariales	Ingresos independientes
Argentina	72,0	26,8	42,4	30,3	76,9	22,4	49,8	25,1
Bolivia (Estado Plurinacional de)	32,1	47,5	41,5	27,7	41,3	40,8	46,8	37,3
Brasil	62,8	31,1	35,4	20,7	68,4	28,7	42,4	19,4
Chile	74,4	24,1	46,4	29,9	77,4	22,3	52,8	26,3
Colombia	49,4	45,6	45,2	27,8	46,0	49,5	44,0	29,7
Costa Rica	71,6	26,5	64,9	19,8	75,9	22,8	62,8	17,3
Guatemala	47,0	38,8	38,2	45,8	51,4	35,0	32,5	42,1
Honduras	49,6	41,2	45,5	29,0	43,7	45,7	47,4	28,5
México	66,1	26,6	46,7	28,4	73,0	22,1	49,7	13,6
Nicaragua	52,3	35,1	50,7	40,8	48,9	39,3	50,4	38,2
Panamá	62,7	32,3	60,3	24,5	67,5	28,7	54,5	28,9
Perú	40,5	44,0	39,4	29,8	44,9	42,9	42,5	31,1
Paraguay	44,8	45,2	42,9	37,8	52,9	39,5	47,0	41,7
Uruguay	72,7	25,7	42,1	16,1	71,9	26,8	46,5	16,3
Venezuela (República Bolivariana de)	56,4	41,9	45,5	39,1	57,2	41,9	52,3	27,9
América Latina	59,8	33,4	45,4	31,7	63,7	31,6	46,2	30,9

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de encuestas continuas de hogares.

Los ingresos reportados por los trabajadores independientes representan una proporción muy relevante del ingreso per cápita de los hogares (alrededor del 31% en la región). Teóricamente, debido a la naturaleza de estas actividades, una parte de esos ingresos son retribuciones al trabajo y otra parte son retribuciones al capital. Como fuera explicado anteriormente, en la participación de la masa salarial que surge de las cuentas nacionales no se incorporan estos ingresos, lo que constituye una importante limitación, sobre todo a la hora de realizar comparaciones entre países con diversos grados de desarrollo. A continuación se presentan dos ajustes a las estimaciones tradicionales de participación del ingreso laboral, con los que se procura incorporar los ingresos de los trabajadores independientes.

h) Reestimación de la participación salarial incluido el ingreso del trabajo independiente

Como fuera detallado en la subsección e).ii), la estimación de la participación de los ingresos laborales en el PIB se realizó sobre la base de dos ajustes. El primero es el más extendido en la literatura (similar, por ejemplo, al utilizado en OIT, 2013), y consiste en imputar el salario promedio estimado a partir de los datos del SCN a todos los trabajadores independientes, y adicionar ese monto a los sueldos y salario del SCN¹¹⁸.

La segunda opción, más rigurosa, y que fuera detallada en la subsección e).ii), consiste en utilizar la información de las encuestas continuas de hogares para estimar la relación entre la masa de ingresos salariales y la masa de ingresos por trabajo de los trabajadores independientes, y sobre la base de esta relación corregir la participación de la masa salarial en el PIB.

Se estimaron ecuaciones salariales para el conjunto de asalariados de la economía, incluidos como variables dependientes el sexo, la edad y su expresión cuadrática, los años de escolaridad, y variables binarias que distinguen por rama de actividad¹¹⁹. A partir de los coeficientes estimados en estas ecuaciones, se realizó una predicción de ingresos laborales para cada uno de los trabajadores independientes (tanto trabajadores por cuenta propia como patrones) incluidos en las encuestas de hogares. Cuando estas predicciones de ingreso laboral de los trabajadores independientes resultaron inferiores al ingreso que estos reportan en las encuestas de hogares, se asumió que esa diferencia corresponde a la retribución al capital. Por lo tanto, se considera como ingreso laboral de esos trabajadores el que resulta de la predicción. En el caso en que el ingreso predicho supera al ingreso declarado en las encuestas de hogares, se toma todo el ingreso declarado en las encuestas de hogares como ingreso laboral de los trabajadores independientes. La adopción de este criterio implicó utilizar las predicciones solo en el 41% de los trabajadores por cuenta propia (promedio entre países y para los años considerados), aunque entre los patrones las predicciones fueron utilizadas para el 71%. Tal resultado resulta razonable, ya que estaría reflejando la mayor importancia de las retribuciones al capital entre los patrones. Se estima así un nuevo vector de ingresos laborales para cada uno de los trabajadores independientes incluido en la encuesta de hogares. Se calcula luego la relación entre la masa salarial reportada por la encuesta y la masa de ingresos laborales estimada con esta metodología. Esa razón es aplicada a la masa salarial reportada en el SCN, para cada país y año, y de esta manera se estima la masa de ingresos laborales totales (es decir, ingresos salariales más ingresos laborales de los trabajadores independientes) que se coteja con el PIB. En el cuadro II.36 se comparan los tres resultados: el peso de la masa salarial en el PIB según el SCN, la corrección considerando que los trabajadores independientes perciben un ingreso similar al salario promedio y la corrección más detallada con la metodología antes explicada.

¹¹⁸ En concreto, se adiciona el producto del salario promedio por la cantidad de trabajadores independientes del país. Las estimaciones del total de trabajadores independientes surgen de las encuestas continuas de hogares y de CEPALSTAT.

¹¹⁹ Los resultados de estas estimaciones están disponibles para quienes deseen solicitarlos a los autores.

En todos los casos, el ajuste a través de la imputación de salarios medios produce una sobreestimación importante de la masa de ingresos laborales en los países de la región. En los casos de Bolivia (Estado Plurinacional de) (2000), Honduras (2010) y el Paraguay (2001), esta corrección implica que casi la totalidad del PIB medido a costo de factores correspondería a ingresos laborales. Cuando se realizan las estimaciones por el segundo método, se aprecia que una proporción relevante de los trabajadores independientes, especialmente en el caso de los trabajadores por cuenta propia, tienen ingresos declarados en las encuestas que son inferiores a los que surgen de las predicciones de acuerdo con sus características personales y rama de actividad¹²⁰. Este diferencial de ingresos con respecto a los trabajadores asalariados indica que la simple imputación de los salarios promedio implica un sesgo relevante. En promedio, la importancia de los ingresos salariales se incrementa en 25 puntos con esta segunda estimación.

■ Cuadro II.36

Participación de la masa salarial y del ingreso laboral estimado en el PIB

		Salarios/PIB	Ingresos laborales/PIB Estimación 1	Ingresos laborales/PIB Estimación 2
Argentina	2000	40,5	54,4	45,7
	2006	41,5	54,2	48,7
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2000	41,9	100,1	56,9
	2007	34,5	70,9	47,0
Brasil	2001	47,7	68,2	56,9
	2009	51,4	70,6	59,7
Chile	2000	46,5	61,3	54,9
	2009	44,5	58,1	52,8
Colombia	2000	36,2	68,3	41,2
	2009	44,5	58,1	52,8
Costa Rica	2000	50,6	69,8	55,8
	2010	56,9	73,8	65,0
Guatemala	2003	35,5	61,3	46,6
	2007	33,5	53,7	44,4
Honduras	2010	47,5	93,1	65,5
	México	2000	34,5	48,2
2008		31,4	41,1	36,2
Panamá	2000	40,6	54,4	47,8
	2009	35,2	49,2	40,6
Paraguay	2001	58,5	116,7	84,3
	2007	47,2	87,7	68,0
Perú	2000	27,0	55,1	35,9
	2009	23,3	46,0	31,3
Uruguay	2000	47,4	63,6	57,0
	2010	45,8	62,0	54,3
Venezuela (República Bolivariana de)	2000	35,6	56,4	46,5
	2010	38,4	58,2	44,5

Fuente: elaboración propia sobre la base de información de CEPALSTAT, del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) de la Argentina, el Banco Central de Costa Rica, el Banco Central del Uruguay y encuestas continuas de hogares.

PIB: producto interno bruto.

La estimación a través del segundo método redonda en un incremento considerable en la participación de los ingresos laborales cuando se la compara con los datos del SCN, que solo incluyen la masa salarial, pero los resultados son inferiores a los derivados de la imputación del salario promedio. En esta nueva estimación, que se considera que es la que mejor en este trabajo, se refleja la importancia de los ingresos laborales, que abarcan un rango que va del 31% del PIB en el Perú al 65% en Costa Rica. En promedio para todos los países considerados, la importancia de los ingresos laborales aumenta 10 puntos en relación con la que surge al considerar tan solo los ingresos salariales.

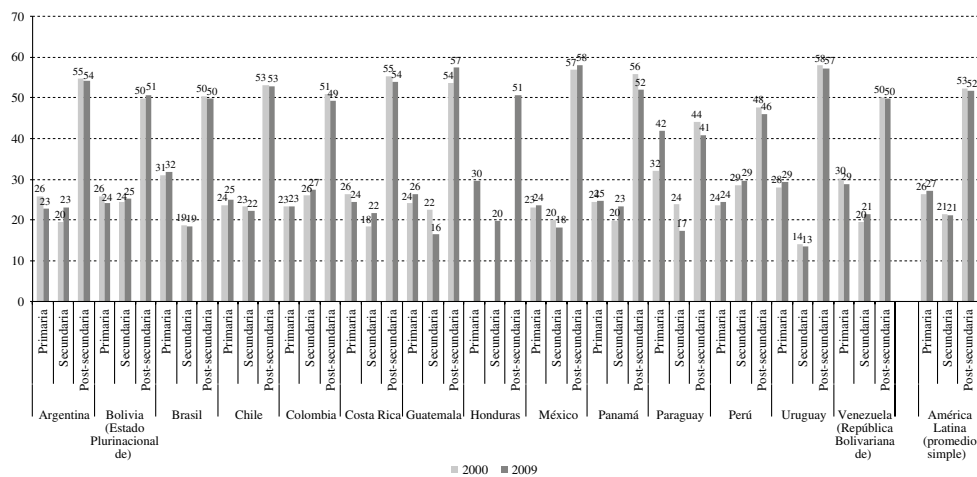
Las variaciones de la masa salarial son relativamente similares, aunque se ven acentuadas en el caso de los países con mayor relevancia del trabajo independiente (por ejemplo, Colombia).

¹²⁰ La metodología de ajuste que se utiliza en este trabajo presenta la limitación de asumir que las contribuciones a la seguridad social e impuestos son similares entre trabajadores asalariados e independientes, y que los porcentajes de cotizantes son similares también —ya que se aplica una relación obtenida a partir de ingresos líquidos de las encuestas de hogares (en la mayor parte de los países)— a una variable (masa salarial) que incluye las contribuciones.

La información de la encuesta de hogares permite analizar la distribución de la masa total de ingresos laborales estimados con la segunda metodología, según características de los trabajadores. Se analiza la distribución de estos ingresos, resultantes de la suma de ingresos salariales y nuevo vector de ingresos laborales de los trabajadores por cuenta propia en la encuesta de hogares, según nivel educativo de los trabajadores y sexo. En relación con el nivel educativo, tal distribución muestra una gran estabilidad entre países; más de la mitad de la masa de ingresos laborales es generada por los trabajadores con educación terciaria (completa e incompleta) (véase el gráfico II.62). Las mujeres, a su vez, generan en promedio el 35% de los ingresos laborales de las economías de la región, y su participación ha sido creciente en la mayoría de los países analizados (véase el gráfico II.63).

■ Gráfico II.62

Porcentaje del ingreso laboral total según nivel educacional, alrededor de 2000-2009^a



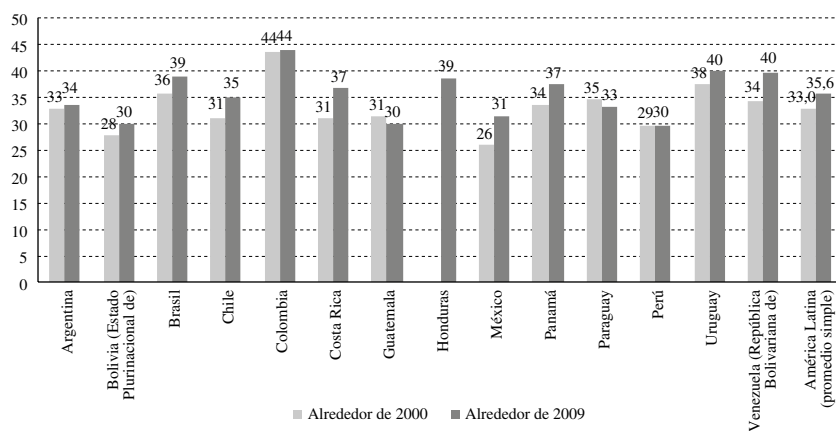
Fuente: elaboración propia, sobre la base de datos de encuestas continuas de hogares.

^a Las barras refieren al porcentaje del ingreso laboral total que tiene el nivel educacional finalizado (primaria, secundaria y postsecundaria).

Para el primer período, los años distintos a 2000 son 2001 para el Brasil y 2003 para Guatemala. Para el segundo período, son 2006 para la Argentina, 2007 para Bolivia (Estado Plurinacional de), 2008 para México y 2010 para Costa Rica, Guatemala y el Uruguay.

■ Gráfico II.63

Porcentaje del ingreso laboral total generado por mujeres, alrededor de 2000-2009^a



Fuente: elaboración propia, sobre la base de datos de encuestas continuas de hogares.

^a Las barras refieren al porcentaje del ingreso laboral total que tiene el nivel educacional finalizado (primaria, secundaria y postsecundaria).

Para el primer período, los años distintos a 2000 son 2001 para el Brasil y 2003 para Guatemala. Para el segundo período, son 2006 para la Argentina, 2007 para Bolivia (Estado Plurinacional de), 2008 para México y 2010 para Costa Rica, Guatemala y el Uruguay.

i) Comentarios finales

El análisis actual sobre la distribución del ingreso se centra en la desigualdad entre hogares y personas, profundizando en los fundamentos microeconómicos de su evolución. En este artículo se ha argumentado que resulta relevante mantener la perspectiva funcional y procurar comprender la realidad considerando y relacionando ambos enfoques. Para la región, la integración de la distribución funcional del ingreso a las agendas de investigación constituye un desafío, debido en parte a las limitaciones de la información disponible. Sin embargo, tal integración puede mostrarnos nuevas aristas sobre la situación distributiva regional. La caída en la desigualdad del ingreso entre los hogares, que la región experimenta desde hace una década, no ha implicado mejoras en términos de la apropiación de los frutos del crecimiento por parte de los trabajadores.

Parte J

Inestabilidad y desigualdad La vulnerabilidad del crecimiento en América Latina y el Caribe (CEPAL, 2014), Cap. III, Sec. E, pp. 96-98.

1. Costos laborales y distribución de ingresos

A nivel de los hogares, las décadas de los años ochenta y noventa, por un lado, y los años dos mil, por otro, se diferencian por el empeoramiento de la distribución del ingreso en el primer período y el mejoramiento en el segundo, sobre todo en la segunda parte de ese decenio. Resaltan ciertos aspectos laborales relacionados con esta evolución reciente de la distribución del ingreso en la región¹²¹:

- i) El factor que explica la mayor parte de las mejoras distributivas en la región fue la reducción en las brechas de ingresos laborales de los más y menos calificados (se habían ampliado en los años noventa).
- ii) Las brechas de ingresos por sexo se redujeron, en gran medida por un efecto de composición (mejoras en la inserción laboral de las mujeres).
- iii) Si bien la generación de empleo *per se* no incidió en la reducción de la desigualdad, sí lo hizo la composición de los nuevos empleos que se concentraron en sectores de productividad intermedia y alta. Esto incidió en una moderada reducción de las brechas, pues en los períodos 2000-2002 y 2009-2010 los ingresos de los asalariados (no profesionales o técnicos) en empresas con 5 y más trabajadores y de los trabajadores por cuenta propia (no profesionales o técnicos) aumentaron (en promedio) en 0,4 y 0,6 líneas de pobreza, respectivamente. En contraste, de 1990 a 2000-2002 los ingresos medios del primer grupo siguieron constantes en términos de líneas de pobreza, mientras los del segundo grupo cayeron en 0,6 líneas de pobreza¹²².
- iv) La inserción según estrato productivo no influye solo en las brechas de ingresos, sino también en otros indicadores de calidad laboral, como por ejemplo la afiliación a un sistema de pensiones. También en este aspecto ha habido algunos avances recientes¹²³.

En la literatura especializada se citan varios factores que contribuirían a explicar estas mejoras, que contrastan con el empeoramiento registrado en los años noventa¹²⁴:

¹²¹ Véanse al respecto, por ejemplo: CEPAL (2011b), Lustig, López-Calva y Ortiz-Suárez (2013) y Azevedo y otros (2013).

¹²² Cálculo propio sobre la base de CEPAL (2011b).

¹²³ Véanse, por ejemplo, Weller y Roethlisberger (2011) y los datos publicados en OIT (2011b). Otros componentes que inciden en la elevada desigualdad en los mercados laborales (sin que se dispusiera de información sobre cambios recientes) son las discriminaciones de origen étnico y sociolaboral.

¹²⁴ Al respecto véanse: López Calva y Lustig (2010); Cornia (2011); Cruces, García Domench y Gasparini (2012); Keifman y Maurizio (2012).

- v) Un impacto igualador desde el ángulo de la oferta (expansión de la educación más centrada en hogares de bajos ingresos).
- vi) Un menor sesgo de la demanda que favorecía a los más calificados, introducido como consecuencia del cambio tecnológico estimulado por las reformas de los años ochenta y noventa.
- vii) Mayor acceso de los trabajadores de menor calificación a empleos en los sectores de productividad media y alta y al empleo formal.
- viii) La reversión de algunas tendencias de debilitamiento de las instituciones laborales: salario mínimo, sindicalismo y negociación colectiva, así como fortalecimiento de la inspección del trabajo.

Finalmente, la menor volatilidad del crecimiento también puede haber tenido un efecto distributivo positivo, debido a que las crisis económicas suelen tener un fuerte impacto laboral. Así, Navarro (2009) encontró en un estudio de panel del período 1985-2008, que en América Latina el empleo y, sobre todo, el empleo asalariado, tienen una elasticidad bastante más alta frente al crecimiento económico durante una recesión que en períodos de auge. Por tanto, en períodos que se caracterizan como una secuencia de fases de recesión, como ocurrió desde mediados de los años noventa hasta 2002, los breves períodos de crecimiento no alcanzaron a compensar la pérdida de empleo asalariado durante las crisis, lo que también se reflejó en la evolución de la tasa de desempleo regional, caracterizada como un “serrucho ascendente”¹²⁵.

Los períodos de desempleo habitualmente inciden en pérdidas de la calidad de empleo, particularmente de ingresos laborales, incluso si los afectados encuentran con rapidez un nuevo trabajo (Herrera e Hidalgo, 2003; Corseuil et al., 2009; Amarante, Arin y Dean, 2012). Esto refleja sobre todo la pérdida de capital humano específico, lo que también afecta el crecimiento de más largo plazo. Además, la evidencia empírica sugiere que las pérdidas de empleo no afectan por igual a todos los trabajadores. Las personas de menor nivel de calificación suelen ser objeto de una mayor inestabilidad de su empleo (Cowan y Micco, 2005) y de sus ingresos (Beccaria y Groisman, 2006) que las más calificadas.

La mayor estabilidad macroeconómica real representó desde 2003 un contexto más favorable para las mejoras distributivas. No obstante los avances recientes, América Latina y el Caribe continúa siendo la región más desigual del mundo (Ortiz y Cummins, 2011). En algunos casos la reducción de las brechas, por ejemplo de los ingresos según nivel de calificación, ocurrió en el escenario de una caída o un estancamiento de los ingresos (“igualar hacia abajo”). Además, detrás de estos avances puede haber empeoramientos relativos para ciertos grupos de la población¹²⁶. Paralelamente, persisten profundas desigualdades fuera del mercado laboral que obstaculizan futuras mejorías, como por ejemplo la segmentación del sistema educativo en muchos países de la región.

¹²⁵ Ball, De Roux y Hofstetter (2011) detectaron una marcada histéresis (efecto de largo plazo de una contracción de la demanda agregada) en la evolución del desempleo en América Latina y el Caribe. Sin embargo, no pudieron identificar su causa.

¹²⁶ Escobal y Ponce (2012) encuentran que la moderada mejora de la distribución individual en el Perú entre 1981 y 2007 coincidía con una polarización territorial y de la población indígena y no indígena.

2. Conclusiones

En este capítulo se ha establecido desde diferentes perspectivas el papel clave que el trabajo y el empleo productivo y de calidad desempeñan para lograr un crecimiento que sea económica y socialmente sostenible. En tanto factor de producción, una fuerza laboral calificada constituye una condición indispensable para un crecimiento económico basado cada vez más en el conocimiento y la innovación. Sobre todo en las fases avanzadas del cambio demográfico, tendría que ser cada vez más necesario fortalecer cualitativamente la fuerza laboral, en vez de su cantidad, para el aporte del trabajo a un crecimiento elevado del producto.

Niveles cada vez más elevados de calificación, la acumulación de capital físico y el cambio tecnológico tienden a incidir en los aumentos de la productividad laboral mediante cambios en y entre los sectores productivos, y en un crecimiento elevado y económicamente sostenible.

A su vez, un crecimiento económico de esas características facilita la generación de empleos productivos y de buena calidad. Este es un pilar para que el crecimiento económico sea también socialmente sostenible, al hacer partícipe a una proporción creciente de la población de los frutos de este crecimiento y el aumento de la productividad. De esta forma, al mismo tiempo se puede fortalecer el poder de compra de los hogares y, con esto, la demanda interna y agregada¹²⁷. Para ello se requiere, además, de una institucionalidad laboral capaz de establecer círculos virtuosos del crecimiento del producto y la productividad, por un lado, y la distribución de sus frutos, por otro.

¹²⁷ Siempre que la mayor participación de la masa salarial en el producto avance paralelamente con una creciente productividad, esto no debería afectar la competitividad internacional.

Bibliografía

Parte A

- Acemoglu, Daron (2009), *Introduction to Modern Economic Growth*, Princeton, Princeton University Press.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2011b), *Panorama Social de América Latina 2011* (LC/G.2514-P), Santiago de Chile.
- _____(2009a), *Panorama Social de América Latina 2009* (LC/G.2423-P), Santiago de Chile.
- _____(2009b), “Proyección de población”, *Observatorio Demográfico*, N° 7 (LC/G.2414-P), Santiago de Chile.
- CEPAL/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo) (2012), “Productividad laboral y distribución”, *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe*, Boletín N° 6, Santiago de Chile.
- Naciones Unidas (2010), *El progreso de América Latina y el Caribe hacia los Objetivos de desarrollo del Milenio. Desafíos para lograrlos con igualdad* (LC/G.2460), Santiago
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2012), *Perspectives on Global Development 2012: Social Cohesion in a Shifting World*, París.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2009), *Informe sobre el Trabajo en el Mundo 2009. Crisis mundial del empleo y perspectivas*, Ginebra.
- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2008), *Situación Educativa de América Latina y el Caribe: garantizando la educación de calidad para todos*, Santiago de Chile.
- Vera, Alejandro (2009), “Los jóvenes y la formación para el trabajo en América Latina”, *Documentos de Trabajo*, N° 25, Buenos Aires, CIPPEC.
- Weller, Jürgen y Cornelia Kaldewei (2013), “Empleo, crecimiento sostenible e igualdad”, serie Macroeconomía del Desarrollo, N°145 (LC/L.3743), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Weller, Jürgen (2011), “Instituciones laborales y formación profesional: dos aspectos claves para la productividad y la calidad del empleo”, *Fortalecer la productividad y la calidad del empleo. El papel de las disposiciones laborales de los tratados de libre comercio y los sistemas nacionales de capacitación y formación profesional*, Documentos de Proyecto, N° 419 (LC/W.419), J. Weller (comp.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Parte B

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2010b), *Panorama social de América Latina 2009* (LC/G.2423-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.135.
- CEPAL/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo) (2011), *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe*, Boletín CEPAL/OIT N° 5, Santiago de Chile.
- _____(2009), “Crisis y mercado laboral”, *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe*, Boletín CEPAL/OIT, N° 1, Santiago de Chile.
- Correa, R. (2002), “Reformas estructurales y crecimiento en América Latina: Un análisis de sensibilidad”, *Revista de la CEPAL*, N° 76 (LC/G.2175-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Lora, E. (1997), “Una década de reformas estructurales en América Latina: Qué se ha reformado y cómo medirlo”, serie *Documentos de trabajo*, N° 348, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

- Lora, E. y U. Panizza (2003), "The future of structural reform", *Journal of Democracy*, vol. 14, N° 2.
- Weller, J. (2012), "Crecimiento, empleo y distribución de ingresos en América Latina", *serie Macroeconomía del desarrollo*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), por aparecer.
- _____(2000), *Reformas económicas, crecimiento y empleo: Los mercados de trabajo en América Latina*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de Cultura Económica.
- _____(1998), "Los mercados laborales en América Latina: Su evolución en el largo plazo y sus tendencias recientes", *serie Reformas económicas*, N° 11 (LC/L.1160), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Parte C

- Ball, Laurence, Nicolás De Roux y Marc Hofstetter (2011), "Unemployment in Latin America and the Caribbean", *NBER Working Paper*, N° 17274, Cambridge, Massachusetts.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2003), *Se buscan buenos empleos. Los mercados laborales de América Latina*, Washington, D.C.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2014a), *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe, 2013* (LC/G.2613-P), Santiago de Chile.
- _____(2013a), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2013* (LC/G.2581), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° venta: S.14.II.G.2.
- _____(2012a), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2012* (LC/G.2555-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.13.II.G.2.
- CEPAL/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo) (2013), "Avances y desafíos en la medición del trabajo decente", *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 8 (LC/L.3630), Santiago de Chile, mayo.
- Fields, Gary (2004), *A Guide to Multisector Labor Market Models*, Cornell University [en línea] <http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/workingpapers/86/>.
- Lora, Eduardo (coord.) (2012), "Las reformas estructurales en América Latina: qué se ha reformado y cómo medirlo", *Documento de Trabajo*, N° IDB-WP-346, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Magis, Kristen y Craig Shinn (2009), "Emergent principles of social sustainability", *Understanding the Social Dimension of Sustainability*, Jesse Dillard, Veronica Dujon y Mary C. King (eds.), Nueva York, Routledge.
- Weller, Jürgen (2000), *Reformas económicas, crecimiento y empleo: los mercados de trabajo en América Latina*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de Cultura Económica.
- Weller, Jürgen y Cornelia Kaldewei (2013), "Empleo, crecimiento sostenible e igualdad", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 145 (LC/L.3743), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Parte D

- Akerlof, George A. y Janet Louise Yellen (1986), *Efficiency Wage Models of the Labor Market*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Azevedo, João Pedro y otros (2013), "Is labor income responsible for poverty reduction? A decomposition approach", *Policy Research Working Papers*, N° 6414, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Azevedo, João Pedro, Gabriela Inchauste y Viviane Sanfelice (2013), "Decomposing the recent inequality decline in Latin America", *Policy Research Working Papers*, N° 6715, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Ball, Laurence M., Nicolás de Roux y Marc Hofstetter (2011), "Unemployment in Latin America and the Caribbean", *NBER Working Paper*, N° 17274, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research.
- Banco Mundial (2012), *The Labor Market Story Behind Latin America's Transformation*, Washington, D.C.

- Bensusán, Graciela (2008), "Regulaciones laborales, calidad de los empleos y modelos de inspección: México en el contexto latinoamericano" (LC/MEX/L.861), México, D.F., Sede subregional de la CEPAL en México.
- _____(coord.) (2006), *Diseño legal y desempeño real: Instituciones laborales en América Latina*, México, D.F., Cámara de Diputados/Universidad Autónoma Metropolitana.
- Berg, Janine y David Kucera (2008), "Labour institutions in the developing world: historical and theoretical perspectives", *In Defence of Labour Market Institutions. Cultivating Justice in the Developing World*, Janine Berg y David Kucera (eds.), Basingstoke, Palgrave MacMillan.
- Berman, Eli, John Bound y Zvi Griliches (1994), "Changes in the demand for skilled labor within U.S. manufacturing: evidence from the Annual Survey of Manufactures", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 109, N° 2, Oxford University Press, mayo.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2003), *Se buscan buenos empleos. Los mercados laborales de América Latina*, Washington, D.C.
- _____(1997), *Progreso Económico y Social en América Latina. Informe 1997*, Washington, D.C.
- Bosch, Mariano, M. Belén Cobacho y Carmen Pagés (2012), "Taking stock of nine years of implementation of Seguro Popular in Mexico", *Technical Notes*, N° IDB-TN-442, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bosch, Mariano y Marco Manacorda (2010), "Minimum wages and earnings inequality in urban Mexico", *American Economic Journal: Applied Economics*, vol. 2, N° 4, Nashville, Tennessee, American Economic Association.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2014a), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2013* (LC/G.2581-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.14.II.G.2.
- _____(2014b), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2014* (LC/G.2619-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.14.II.G.3.
- _____(2014c), *Pactos para la igualdad. Hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3)), Santiago de Chile.
- _____(2013), *Panorama Social de América Latina 2013* (LC/G.2580), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.14.II.G.6.
- _____(2012), *Panorama Social de América Latina 2011* (LC/G.2514-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.12.II.G.6.
- _____(2010), *La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago de Chile.
- _____(2007), "Progreso técnico y cambio estructural en América Latina", *Documento de Proyecto*, N° 136 (LC/W.136), Santiago de Chile.
- _____(varios años), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile.
- CEPAL/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo) (2013), "Crisis y recuperación del empleo juvenil", *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 7, Santiago de Chile, octubre.
- _____(2012), "Productividad laboral y distribución", *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 6, Santiago de Chile, mayo.
- CEPAL/OIT/FAO (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo/Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) (2012), *Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural en América Latina*, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Roma.
- Cornia, Giovanni Andrea (2014), "Income inequality in Latin America. Recent decline and prospects for its further reduction", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 149 (LC/L.3847), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cortez, Willy W. (2001), "What is behind increasing wage inequality in Mexico?", *World Development*, vol. 29, N° 11, Amsterdam, Elsevier.

- Cruces, Guillermo, Carolina García Domenech y Leonardo Gasparini (2012), "Inequality in education: evidence for Latin America", *Documento de Trabajo*, N° 135, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS).
- Eichhorst, Werner, Michael Feil y Christoph Braun (2008), "What have we learned? Assessing labor market institutions and indicators", *IZA Discussion Papers*, N° 3470, Bonn, Institute for the Study of Labour (IZA).
- Fields, Gary (2004), *A Guide to Multisector Labor Market Models*, Washington, D.C., noviembre.
- Fraile, Lydia (2009), "La experiencia neoliberal de América Latina. Políticas sociales y laborales desde el decenio de 1980", *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 128, N° 3.
- Freeman, Richard B. (2005), "Labor market institutions without blinders: the debate over flexibility and labor market performance", *NBER Working Paper*, N° 11286, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research.
- Gasparini, Leonardo y otros (2011), "Educational upgrading and returns to skills in Latin America. Evidence from a supply-demand framework, 1990-2010", *Policy Research Working Paper*, N° 5921, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Infante, Ricardo (ed.) (2011), "El desarrollo inclusivo en América Latina y el Caribe. Ensayos sobre políticas de convergencia productiva para la igualdad", *Libros de la CEPAL*, N° 112 (LC/G.2500-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.11.II.G.56.
- Kacef, Osvaldo y Rafael López-Monti (2010), "América Latina, del auge a la crisis: Desafíos de política macroeconómica", *Revista CEPAL*, N° 100 (LC/G.2442-P), Santiago de Chile.
- Keifman, Saúl N. y Roxana Maurizio (2012), "Changes in labour market conditions and policies. Their impact on wage inequality during the last decade", *WIDER Working Papers*, N° 2012/14, Helsinki, Universidad de las Naciones Unidas/Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo.
- Klasen, Stephan, Thomas Otter y Carlos Villalobos Barría (2012), "The dynamics of inequality change in a highly dualistic economy: Honduras, 1991-2007", *WIDER Working Papers*, N° 2012/17, Helsinki, Universidad de las Naciones Unidas/Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo.
- Lee, Sangheon y Deirdre McCann (2011), *Regulating for Decent Work: New Directions in Labour Market Regulation*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- López-Calva, Luis F. y Nora Lustig (eds.) (2010), *Declining Inequality in Latin America. A Decade of Progress?*, Washington, D.C., Brookings Institution Press.
- McMillan, Margaret S. y Dani Rodrik (2011), "Globalization, structural change and productivity growth", *NBER Working Paper*, N° 17143, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research.
- Ocampo, José Antonio, Codrina Rada y Lance Taylor (2009), *Growth and Policy in Developing Countries: A Structuralist Approach*, Nueva York, Columbia University Press.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2014), *Experiencias recientes de formalización en países de América Latina y el Caribe*, Lima, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.
- _____ (2013), "Key Indicators of the Labour Market (KILM)", octava edición [en línea] http://www.ilo.org/empelm/what/WCMS_114240/lang--en/index.htm.
- _____ (2009), *Informe sobre el trabajo en el mundo 2008. Desigualdades de renta en la era de la finanza global*, Ginebra.
- _____ (varios años), *Panorama Laboral de América Latina y el Caribe*, Lima, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- Pagés, Carmen, Gaëlle Pierre y Stefano Scarpetta (2009), *Job Creation in Latin America and the Caribbean. Recent Trends and Policy Challenges*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Perry, Guillermo E. y otros (2007), *Informality: Exit and Exclusion*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Rodrik, Dani (2013), "The past, present, and future of economic growth", *Working Paper*, N° 1, Global Citizen Foundation, junio.
- Ros, Jaime (2011), "La productividad y el desarrollo en América Latina: Dos interpretaciones", *Economía UNAM*, vol. 8, N° 23, México, D.F., Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

- Tokman, Víctor (1987), "El sector informal: Quince años después", *Documento de Trabajo*, N° 316, Santiago de Chile, Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC).
- Vega Ruiz, María Luz (2005), *La reforma laboral en América Latina: 15 años después*, Lima, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.
- Weller, Jürgen (2012), "Crecimiento, empleo y distribución de ingresos en América Latina", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 122 (LC/L.3516), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____(2009), "Avances y retos para el perfeccionamiento de la institucionalidad laboral en América Latina", *El nuevo escenario laboral latinoamericano. Regulación, protección y políticas activas en los mercados de trabajo*, Jürgen Weller (ed.), Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- _____(2000), *Reformas económicas, crecimiento y empleo: Los mercados de trabajo en América Latina*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de Cultura Económica.
- Weller, Jürgen y Cornelia Kaldewei (2013), "Empleo, crecimiento sostenible e igualdad", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 145 (LC/L.3743), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Weller, Jürgen y Claudia Roethlisberger (2011), "La calidad del empleo en América Latina", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 110 (LC/L.3320-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.11.II.G.39.

Parte E

- Alston, J. M. y P. G. Pardey (2014), "Agriculture in the global economy", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 28, N° 1.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2015a), *Observatorio Demográfico, 2014* (LC/G.2649-P), Santiago.
- _____(2015b), *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe 2015. La crisis del comercio regional: diagnóstico y perspectivas* (LC/G.2650-P), Santiago.
- _____(2013), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2013* (LC/G.2574-P), Santiago.
- CEPAL/FAO/IICA (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura/Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura) (2015), *Perspectivas de la Agricultura y del Desarrollo Rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe, 2015-2016*, San José.
- _____(2013), *Perspectivas de la Agricultura y del Desarrollo Rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe, 2014*, San José.
- CEPAL/FAO/ONU-Mujeres/PNUD/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura/ Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/Organización Internacional del Trabajo) (2013), *Informe Regional. Trabajo decente e igualdad de género. Políticas para mejorar el acceso y la calidad del empleo de las mujeres en América Latina y el Caribe*, Santiago.
- Dirven, M. (2015), "Transformaciones del trabajo rural en América Latina: evolución y precariedades", presentación en el panel "Transformaciones del Trabajo Rural en América Latina: Evolución y Precariedades", Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA), San Juan, Puerto Rico, 27 a 30 de mayo.
- _____(2011), "El empleo rural no agrícola y la disminución de la pobreza rural. ¿Qué sabemos en América Latina en 2010?", *Documento de Trabajo*, N° 2, Santiago, Proyecto Conocimiento y Cambio en Pobreza Rural y Desarrollo, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP).
- _____(2002), "Las prácticas de herencia de tierras agrícolas: ¿una razón más para el éxodo de la juventud?", *serie Desarrollo Productivo*, N° 135 (LC/L.1837-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) (2014), *Anuario estadístico de la FAO 2014. La alimentación y la agricultura en América Latina y el Caribe*, Santiago.

FAO/CEPAL/OIT (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura/Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo) (2012), *Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural en América Latina*, tomo II, Roma.

_____(2010), *Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural en América Latina*, tomo I, Roma. Ferreira Irmao, J. (ed.) (1992), *Centroamérica. Pobreza rural y empleo*, Ginebra, Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC)/Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Hanusch, M. (2012), "Jobless growth? Okun's Law in East Asia", *World Bank Policy Research Working Paper*, N° 6156.

Martínez, D. (1990), "La medición del empleo, los ingresos y los gastos familiares en el sector agropecuario", *Medición del problema del empleo*, Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC), Panamá.

Martínez, D. y J. Paz (1993), "Las políticas de ajuste y estabilización económica: efectos esperados sobre el empleo y los ingresos rurales", *Maíz o melón? Las respuestas del agro centroamericano a los cambios de la política económica*, Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC), Panamá.

McMillan, M. S. y D. Rodrik (2011), "Globalization, structural change and productivity growth", *NBER Working Paper*, N° 17143.

Pagés, C., G. Pierre y S. Scarpetta (2009), *Job Creation in Latin America and the Caribbean. Recent Trends and Policy Challenges*, Washington, D.C., Banco Mundial/Palgrave Macmillan.

PREALC (Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe) (1991), *Empleo y equidad: el desafío de los 90*, Santiago.

Reardon, T., J. Berdegue y G. Escobar (eds.) (2001), "Special number on non-farm employment", *World Development*, vol. 29, N° 3.

Rodríguez, A. (2016), "Transformaciones rurales y agricultura familiar en América Latina. Una mirada a través de las encuestas de hogares", serie *Desarrollo Productivo*, N° 204 (LC/L.4168), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Rodríguez, A. y J. Meneses (2010), "Condiciones socioeconómicas y laborales de los hogares rurales en doce países de América Latina", inédito.

Rodrik, D. (2013), "The past, present, and future of economic growth", *Working Paper*, N° 1, Global Citizen Foundation, junio.

Salcedo, S. y L. Guzmán (eds.) (2014), *Agricultura familiar en América Latina y el Caribe: recomendaciones de política*, Santiago, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).

Schejtman, A. (1980), "Economía campesina: lógica interna, articulación y persistencia", *Revista de la CEPAL*, N° 11 (E/CEPAL/G.1123), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Viera Filho, J. E. Ribeiro (2013), "Heterogeneidad estructural de la agricultura familiar en el Brasil", *Revista CEPAL*, N° 111 (LC/G.2597-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Weller, J. y C. Kaldewei (2014), "Crecimiento económico, empleo, productividad e igualdad, Inestabilidad y desigualdad", *La vulnerabilidad del crecimiento en América Latina y el Caribe* Juan Alberto Fuentes Knight (ed.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

_____(1998), "Los mercados laborales en América Latina: su evolución en el largo plazo y sus tendencias recientes", serie *Reformas Económicas*, N° 11 (LC/L.1160), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Parte F

Altenburg, T., R. Qualmann y J. Weller (2001): *Modernización económica y empleo en América Latina: propuestas para un desarrollo incluyente*, serie Macroeconomía del desarrollo, N° 2, LC/L.1512-P, Santiago de Chile,

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.51.
- Appelbaum, H. y R. Schettkat (1995): El empleo y la productividad en las economías industriales, *Revista internacional del trabajo*, vol. 114, Nos 4-5, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Banco Mundial (varios años): Informe sobre el desarrollo mundial, Washington, D.C.
- Baumol, W.J. (1985): Productivity policy and the service sector, en R.P. Inman, *Managing the Service Economy: Prospects and Problems*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Bell, D. (1973): *The Coming of Post-Industrial Society: A Venture in Social Forecasting*, Nueva York, Basic Books.
- Berry, A. (1976): Una interpretación positiva del papel desempeñado por el sector terciario en la incorporación de los inmigrantes a la economía urbana, en R. Cardona Gutiérrez (comp.), *Colombia: distribución espacial de la población*, Bogotá, D.C., Canal Ramírez-Antares.
- Bhagwati, J. (1987): International trade in services and its relevance for economic development, en O. Giarini (comp.), *Emerging Service Economy*, Oxford, Pergamon Press.
- Browning, H.L. y J. Singelmann (1975): *Emergence of a Service Society: Demographic and Sociological Aspects of the Sectoral Transition of the Labor Force in the USA*, Austin, Universidad de Texas.
- Carneiro, F.G. (1994): Informalidade e terceirização: duas tendencias opostas?, *Revista de economia política*, vol.14, N° 4 (56), São Paulo.
- Castells, M. (1997): La era de la información: economía, sociedad y cultura, Madrid, Alianza Editorial.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (varios años): *Estudio económico de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile.
- _____(2001): *Panorama social de América Latina, 2000-2001*, LC/G.2138-P, Santiago de Chile, septiembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.141.
- De Oliveira, O. y M. Ariza (1998): Terciarización, feminización de la fuerza de trabajo y precariedad laboral en México, en I. Arriagada y C. Torres (comps.), *Género y pobreza: nuevas dimensiones*, Santiago de Chile, Isis Internacional.
- Echeverría, R. (1985): Empleo público en América Latina, *Investigaciones sobre empleo*, N° 26, Santiago de Chile, Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC).
- Economía industrial* (1997): N° 313, Madrid, Ministerio de Ciencia y Tecnología.
- Figueroa, A. (1991): Desarrollo agrícola en la América Latina, en O. Sunkel (comp.), *El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para la América Latina*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Gálvez P., T. (2001): *Aspectos económicos de la equidad de género*, serie Mujer y desarrollo, N° 35, LC/L.1561-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.107.
- Gatica, J. (1986): *Evolución del empleo formal e informal en el sector servicios latinoamericano*, Documento de trabajo, N° 279, Santiago de Chile, Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC).
- Gershuny, J. (1987): The future of service employment, en O. Giarini, *Emerging Service Economy*, Oxford, Pergamon Press.
- Gestión (1998): Se busca especialista, Santiago de Chile, julio. Giarini, O. (comp.) (1987): *Emerging Service Economy*, Oxford, Pergamon Press.
- _____(1995): Some considerations on the future of work: redefining productive work, en M. Simai (comp.), *Global Employment: an International Investigation into the Future of Work*, Londres, Zed Books.
- Hofman, A. (1999): Productividad y crecimiento en América Latina: una versión comparativa a largo plazo, LC/R.1947, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Kaztman, R. (1984): Las transformaciones sectoriales del empleo en América Latina, *Revista de la CEPAL*, N° 24, LC/G.1324, Santiago de Chile, diciembre.
- Klein, estratificación social bajo tensión en la era de la globalización, *Revista de la CEPAL*, N° 72, LC/G.2120-P, Santiago de Chile, diciembre.
- Krüger, H. (1999): *Personenbezogene Dienstleistungen: ein expandierender Arbeitsmarkt mit sieben Siegeln*, Bremen, Universität Bremen, inédito.
- Milkman, R., E. Reese y B. Roth (1998): A macro-sociología do trabalho doméstico remunerado, *Revista latinoamericana de estudios del trabajo*, año 4, N° 7, Buenos Aires, Asociación Latinoamericana de Sociología del Trabajo (ALAST).
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (varios años): *Anuario de estadísticas del trabajo*, Ginebra.
- _____(1998): *Informe sobre el empleo en el mundo, 1998-1999. Empleabilidad y mundialización: papel fundamental de la formación*, Ginebra.
- _____(1999): *Panorama laboral*, 1999, Lima.
- _____(2001a): *La incidencia en el empleo de las fusiones y adquisiciones en el sector de los servicios financieros y de la banca*, Ginebra.
- _____(2001b): *Panorama laboral*, 2001, Lima.
- Pieper, U. (2000): Deindustrialization and the social and economic sustainability nexus in developing countries: cross-country evidence on productivity and employment, *The Journal of Development Studies*, vol. 36, N° 4, Londres, Frank Cass.
- Pinto, A. (1984): Metropolitización y terciarización: malformaciones estructurales en el desarrollo latinoamericano, *Revista de la CEPAL*, N° 24, LC/G.1324, Santiago de Chile, diciembre.
- Pollack, M. y C. Jusidman (1997): *El sector informal urbano desde la perspectiva de género*. El caso de México, serie Mujer y desarrollo, N° 20, LC/L.1017, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Ramos, J. (1984): Urbanización y mercado de trabajo, *Revista de la CEPAL*, N° 24, LC/G.1324, Santiago de Chile, diciembre.
- Reich, R.B. (1993): *El trabajo de las naciones: hacia el capitalismo del siglo XXI*, Buenos Aires, Vergara.
- Riddle, D.I. (1987): The role of the service sector in economic development: similarities and differences by development category, en O. Giarini (comp.), *Emerging Service Economy*, Oxford, Pergamon Press.
- Rubalcaba Bermejo, L. (1997): Servicios a empresas: marco analítico, magnitud y evolución reciente en Europa, *Economía industrial*, N° 313, Madrid, Ministerio de Ciencia y Tecnología.
- Ryten, J. (1999): Estadísticas sobre el sector servicios, LC/R.1889 (Sem.88/3), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Stallings, B. y J. Weller (2001): El empleo en América Latina, base fundamental de la política social, *Revista de la CEPAL*, N° 75, LC/G.2150-P, Santiago de Chile, diciembre.
- Tokman, V.E. (1991): Mercados de trabajo y empleo en el pensamiento económico latinoamericano, en O. Sunkel (comp.), *El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para la América Latina*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- _____(1994): *Generación de empleo en un nuevo contexto estructural*, Santiago de Chile, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Verdera V. F. (1994): El mercado de trabajo de Lima Metropolitana: estructura y evolución, 1970-1990, Documento de trabajo, N° 59, Lima, Instituto de Estudios Peruanos (IEP).
- Weller, J. (2000): *Reformas económicas, crecimiento y empleo: los mercados de trabajo en América Latina*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/ Fondo de Cultura

Económica.

- _____(2001): Procesos de exclusión e inclusión laboral: la expansión del empleo en el sector terciario, serie Macroeconomía del desarrollo, N° 6, LC/L.1649-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.187.
- Wieczorek, J. (1995): Movimientos intersectoriales en el empleo mundial y agrandamiento del sector de los servicios, *Revista internacional del trabajo*, vol.144, N° 2, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo.
- Willke, G. (1999): *Die Zukunft unserer*, Frankfurt, Campus Verlag.

Parte G

- Aguirre, J. (2011), "If you build it they will come: evidence of the impact of a large expansion of childcare centers over attendance and labor supply", tesis para optar al grado de magister en economía, Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Aguirre, R. (2010), "Hacia el reconocimiento del trabajo remunerado de cuidados en Uruguay", Montevideo, Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), inédito.
- Amarante, V. y A. Espino (2008), "Situación del servicio doméstico en Uruguay", *Uruguay: ampliando las oportunidades laborales para las mujeres*, Instituto Nacional de las Mujeres/Banco Mundial.
- Araya, M.J. (2003), "Un acercamiento a las encuestas sobre el uso del tiempo con orientación de género", *serie Mujer y Desarrollo*, N° 50 (LC/L.2022-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Arriagada, I. y R. Todaro (2012), *Cadenas globales de cuidados: el papel de las migrantes peruanas en la provisión de cuidados en Chile*, Santiago de Chile, ONU-Mujeres.
- Baker, M., J. Gruber y K. Milligan (2008), "Universal childcare, maternal labor supply and family well being", *Journal of Political Economy*, N° 116.
- Berlinski, S. y S. Galiani (2007), "The effect of a large expansion of pre-primary school facilities on preschool attendance and maternal employment", *Labour Economics*, vol. 14, N° 3.
- Blofield, M. (2012), *Care, Work and Class: Domestic Workers' Struggle for Equal Rights in Latin America*, Penn State University Press.
- Bolin, K., B. Lindgren y P. Lundborg (2008), "Your next of kin or your own career? Caring and working among the 50+ of Europe", *Journal of Health Economics*, vol. 27, N° 3.
- Boyd, Monica y Elizabeth Grieco (2003), "Women and migration: incorporating gender into international migration theory" [en línea] www.migrationinformation.org.
- Budig, M. y J. Misra (2010), "How care-work employment shapes earnings in cross-national perspective", *International Labour Review*, vol. 149, N° 4.
- Cameron, C. y P. Moss (2002), "Care Work in Europe Current understandings and future directions. National Report - United Kingdom Surveying Demand, Supply and Use of Care", *Working Paper*, N° 4, Thomas Coram Research Unit, Institute of Education University of London.
- Cascio, E. (2009), "Maternal labor supply and the introduction of kindergartens into American Public Schools", *Journal of Human Resources*, vol. 44, N° 1.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2010a), *Panorama Social de América Latina, 2009* (LC/G.2050-P), Santiago de Chile.
- _____(2010b), *¿Qué Estado para qué igualdad?* (LC/G.2450/Rev.1), Santiago de Chile.
- _____(2010c), Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe "Tiempo total de trabajo (remunerado y no remunerado). Recopilación experiencias encuestas de uso del tiempo en los países", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [en línea] <http://www.cepal.org/oig/noticias/paginas/3/38403/TiempoTotalTrabajo.pdf>.

- _____(2007), *El aporte de las mujeres a la igualdad en América Latina y el Caribe* (LC/L.2738(CRM.10/3)), Santiago de Chile.
- Cerrutti, M. (2008), *La situación social y laboral de las docentes de nivel inicial en la Argentina*, Ginebra, United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD).
- Chaney, E. y M. Garcia Castro (1991), *Muchachas No More. Household Workers in Latin America and the Caribbean*, Philadelphia, Temple University Press.
- Chant, Sylvia (2003), "Gender and migration", *Gender in Latin America*, S. Chant y N. Craske (eds.), Londres, Latin American Bureau.
- Comisión Europea (2004), Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Modernizar la protección social para el desarrollo de una asistencia sanitaria y una asistencia de larga duración de calidad, accesibles y duraderas (COM (2004) 304 Final), Bruselas.
- Cortés Castellanos, Patricia (2005), "Mujeres migrantes de América Latina y el Caribe: derechos humanos, mitos y duras realidades", *serie Población y desarrollo*, N° 61 (LC/L.2426-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cortés, Rosalía (2009), "Labour regulations' ambiguity and quality of working life: Domestic servants in Argentina", documento presentado a la conferencia "Regulating Decent Work", Ginebra, 8 a 10 de julio, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Durán, M. A. (2012), "La contratación del trabajo sustitutivo en los hogares", *El trabajo no remunerado de la economía global*, M.A. Durán, Madrid, Fundación BBVA.
- Encina, J. y C. Martínez (2009), "Efecto de una mayor cobertura de salas cuna en la participación laboral femenina: evidencia de Chile", *serie Documentos de Trabajo*, N° 303, Departamento de Economía de la Universidad de Chile.
- England, P. (1992), *Comparable Worth: Theories and Evidence*, Nueva York, Aldine de Gruyter.
- England, P. y N. Folbre (1999), "The cost of caring", *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, N° 561.
- England, P., J. Thompson y C. Aman (2001), "The sex gap in pay and comparable worth: an update", *Sourcebook on Labor Markets: Evolving Structures and Processes*, Ivar Berg y Arne Kalleberg (eds.), Nueva York, Plenum.
- Espejo, A., F. Filgueira y N. Rico (2010), "Familias latinoamericanas: organización del trabajo no remunerado y de cuidado", *Documentos de Proyectos*, N° 354 (LC/W.354), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Esquivel, V. (2010), "Care workers in Argentina: At the crossroads of labour market institutions and care services", *International Labour Review*, vol. 149, N° 4.
- European Foundation (2006), *Employment in social care in Europe*, Dublín.
- Ferber, M. y J. Nelson (1993), *Beyond Economic Man: Feminist Theory and Economics*, University of Chicago Press.
- Folbre, N. (2006a), "Measuring care: gender, empowerment, and the care economy", *Journal of Human Development*, vol. 7, N° 2.
- _____(2006b), "Demanding quality: Worker/consumer coalitions and 'high road' strategies in the care sector", *Politics and Society*, vol. 34, N° 1.
- Folbre, N. y J. Nelson (2000), "For love or money—or both?", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 14, N° 4.
- Gelbach, J. (2002), "Public schooling for young children and maternal labor supply", *American Economic Review*, N° 92.
- Havnes, T. y M. Mogstad (2011), "Money for nothing? Universal child care and maternal employment", *Journal of Public Economics*, vol. 95, N° 11.

- Heckman, J. (1974), "Effects of child-care programs on women's work effort", *The Journal of Political Economy*, vol. 82, N° 2.
- Heitmueller, A. (2007), "The chicken or the egg? Endogeneity in labor market participation of informal carers in England", *Journal of Health Economics*, vol. 26.
- Heitmueller, A. y P. Michaud (2006), "Informal care and employment in England: evidence from the British Household Panel Survey", *IZA Discussion Paper*, N° 2010.
- Kornstad, T. y T. Thoresen (2007), "A discrete choice model for labor supply and child care", *Journal of Population Economics*, vol. 20, N° 4.
- Lefebvre, P. y P. Merrigan (2008), "Childcare policy and the labor supply of mothers with young children: a natural experiment from Canada", *Journal of Labor Economics*, vol. 23, N° 3.
- Liang, X. (2003), "Remuneración de los docentes en 12 países latinoamericanos: quiénes son los docentes, factores que determinan su remuneración y comparación con otras profesiones", *Documentos de Trabajo*, Santiago de Chile, Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL).
- Lim, Lin Lean (1998), "The processes generating the migration of women", documento preparado para el Simposio técnico sobre migración internacional y desarrollo, La Haya, julio.
- Lokshin, M. (2004), "Household childcare choices and women's work behavior in Russia", *Journal of Human Resources*, vol. 39, N° 4.
- Lund, F. (2010), "Hierarchies of care work in South Africa: nurses, social workers and home-based care workers", *International Labour Review*, vol. 149, N° 4.
- Malvarez, S. y M. Castrillón (2005), "Panorama de la fuerza de trabajo en enfermería en América Latina", *serie Desarrollo de Recursos Humanos*, N° 39, Organización Panamericana de la Salud (OPS).
- Martínez, Franzoni, J. (2008), *Domesticar la incertidumbre en América Latina. Mercado laboral, política social y familia*, San José, Editorial Universidad de Costa Rica.
- Martínez Pizarro, Jorge (2008), "América Latina y el Caribe: migración internacional, derechos humanos y desarrollo", *Libros de la CEPAL*, N° 97 (LC/G.2358-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____(2006), "Género y migración internacional en el espacio iberoamericano: algunas consideraciones en la búsqueda de buenas prácticas", *Unidos por las migraciones. Encuentro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo*, Madrid, Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), 18 y 19 de julio.
- _____(2003), "El mapa migratorio de América Latina y el Caribe. Las mujeres y el género", *serie Población y Desarrollo*, N° 44 (LC/L.1974-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Medrano, P. (2009), "Public day care and female labor force participation: evidence from Chile", *serie Documentos de Trabajo*, N° 306, Santiago de Chile, Departamento de Economía de la Universidad de Chile.
- Milosavljevic, V. (2007), "Estadísticas para la equidad de género. Magnitudes y tendencias en América Latina", *Cuadernos de la CEPAL*, N° 92 (LC/G.2321-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Milosavljevic, V. y O. Tacla (2007), "Incorporando un módulo de uso del tiempo a las encuestas de hogares: restricciones y potencialidades", *serie Mujer y Desarrollo*, N° 83 (LC/L.2709-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Mizala, A. y H. Ñopo (2011), "Teachers' salaries in Latin America: how much are they under or over paid?", *IZA Discussion Paper Series*, N° 5947.
- Montaño, S. (2010), "El cuidado en acción", *El cuidado en acción. Entre el derecho y el trabajo*, S. Montaño y C. Calderón (coords.), Cuadernos de la CEPAL, N° 94 (LC/G.2454-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Morokvásic, Mirjana (1984), "Birds of passage are also women...", *International Migration Review*, vol. 18, N° 68.
- Navarro, J. C. (ed.) (2002), *¿Quiénes son los maestros? Carreras e incentivos docentes en América Latina*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Nollenberger, N. y N. Rodríguez Plánas (2011), "Child care, maternal employment and persistence: a natural experiment from Spain", *IZA Discussion Paper*, N° 5888.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2011a), *Help Wanted? Providing and Paying for Long-Term Care*, París, OECD Publishing.
- _____(2011b), *Long-Term Care Workers: Needed but Often Undervalued*, París, OECD Publishing.
- _____(2006), *Strating Strong II. Early childhood education and care*, París, OECD Publishing.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (1972), *Employment, Incomes and Inequality. A Strategy for Increasing Productive Employment in Kenya*, Ginebra.
- _____(2012), *Right Beginnings: Early Childhood Education and Educators*, Ginebra.
- Pacecca, María Inés y Corina Courtis (2008), "Inmigración contemporánea en Argentina: dinámicas y políticas", *serie Población y Desarrollo*, N° 84 (LC/L.2928-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Paliwala, R. y N. Neetha (2010), "Care arrangements and bargains: anganwadi and paid domestic workers in India", *International Labour Review*, vol. 149, N° 4.
- Pautassi, Laura C. (2006), "El empleo en salud en la Argentina. La sinergia entre calidad del empleo y calidad de la atención", *Mujer y empleo. La reforma de la salud y la salud de la reforma en Argentina*, María Nieves Rico y Flavia Marco (eds.), Buenos Aires, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Siglo XXI.
- Pessar, Patricia y Sarah Mahler (2001), "Gender and Transnational Migration", *Working Paper*, N° 01-06e, The Center for Migration and Development, Princeton University.
- Razavi, S. (2007), "The political and social economy of care in a development context. Conceptual issues, research questions and policy options", *Gender and Development Programme Paper*, N° 3, Ginebra, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD).
- Razavi, S. y S. Staab (2010), "Underpaid and overworked: A cross-national perspective on care workers", *International Labour Review*, vol. 149, N° 4.
- Recio, C. (2010), "Familismo, asistencialismo y precariedad. La configuración del empleo en el sector de atención a las personas en España", *Alternativas*, N° 17.
- Rico, N. y F. Marco (2006) (coord.), *Mujer y empleo. La reforma de la salud y la salud de la reforma en la Argentina*, Buenos Aires, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Siglo XXI.
- Rodgers, J. (2009), "Cambios en el servicio doméstico en América Latina", *Trabajo doméstico: un largo camino hacia el trabajo decente*, M.E. Valenzuela y C. Moras (eds.), Santiago de Chile, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Sassen, Saskia (2001), *¿Perdiendo el control? La soberanía en la era de la globalización*, Barcelona, Ediciones Bellaterra.
- Simon, A. C. y otros (2008), "Secondary analysis of the Labour Force Survey to map the numbers and characteristics of the occupations working within Social Care, Childcare, Nursing and Education", *Working Together*, vol. 1, Londres, Thomas Coram Research Unit, Institute of Education, University of London.
- Staab, Silke (2003), "Mujeres y migración internacional. Latinoamérica y el Caribe, bibliografía seleccionada (2003- 1995)", *serie Mujer y Desarrollo*, N° 51 (LC/L.2028-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.196.
- Szasz, I. (1995), "Mujeres y migrantes: desigualdades en el mercado laboral de Santiago de Chile", *Revista de la CEPAL*, N° 56 (LC/G.1874-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el

Caribe (CEPAL).

- Szasz, I. y S. Lerner (2003), "Aportes teóricos y desafíos metodológicos de la perspectiva de género para el análisis de los fenómenos demográficos", *Desafíos teóricometodológicos en los estudios de población en el inicio del milenio*, en Alejandro Canales y Lerner Sigal (coords.), México, D.F., El Colegio de México, Universidad de Guadalajara y Sociedad Mexicana de Demografía (SOMEDE).
- Tokman, Víctor (2008), "Movilidad internacional de personas y protección social", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 67 (LC/L.2913-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Vaillant, D. y C. Rossel (2006), "Los rasgos de la profesión en siete países latinoamericanos", *Maestros en Latinoamérica: hacia una radiografía de la profesión*, D. Vaillant y C. Rossel (eds.), Santiago de Chile, Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL).
- Valenzuela, M. E. y C. Moras (2009) (eds.), *Trabajo doméstico: un largo camino hacia el trabajo decente*, Santiago de Chile, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Vono de Vilhena, Daniela y Andreu Domingo i Valls (2012), "Africans in the Southern European countries: Italy, Spain and Portugal", *Development, Institutional and Policy Aspects of International Migration between Africa, Europe and Latin America and the Caribbean*, Jorge Martínez y Leandro Reboiras (eds.), Documentos de proyectos, N° 461 (LC/W.461), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Wolf, D. y B. Soldo (1994), "Married women's allocation of time to employment and care of elderly parents", *The Journal of Human Resources*, vol. 29, N° 4.
- Wrohlich, K. (2006), "Labor supply and child care choices in a rationed child care market", *Discussion Papers*, N° 570, DIW Berlin, German Institute for Economic Research.

Parte H

- Barros, Ricardo y otros (2010a) "Determinantes da queda na desigualdade de renda no Brasil," *IPEA texto para discussão*, N° 1460, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), enero.
- _____(2010b), "Markets, the state and the dynamics of inequality: the case of Brazil", *Discussion Paper*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), enero.
- CEDLAS (Centro de Estudios Distributivos Laborales y Sociales) (2009), "Cambios en la desigualdad del ingreso en América Latina. Contribución de sus principales determinantes (1995 – 2006)", *Investigación para la política pública, desarrollo incluyente* (ID-15-2009), Nueva York, Dirección Regional de América Latina y el Caribe (DRALC), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2008), *Panorama social de América Latina 2007* (LC/G.2351-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.124.
- Esquivel, Gerardo, Nora Lustig y John Scott (2010), "Mexico: a decade of falling inequality, market forces or state action?", *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?*, Luis Felipe Lopez-Calva y Nora Lustig (eds.), Brookings Institution Press/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Gasparini, Leonardo y Guillermo Cruces (2010), "A distribution in motion: the case of Argentina", *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?*, Luis Felipe Lopez-Calva y Nora Lustig (eds.), Brookings Institution Press/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Lopez-Calva, Luis Felipe y Nora Lustig (2010), "Explaining the decline in inequality in Latin America: technological change, educational upgrading and democracy", *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?*, Luis Felipe Lopez-Calva y Nora Lustig (eds.), Brookings Institution Press/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Lustig, Nora, Luis F. López-Calva y Eduardo Ortiz-Juarez (2011), "The decline in inequality in Latin America: how much, since when and why", *Working Paper*, N° 1118, Tulane University.

Parte I

- Abeles, M. y F. Toledo (2011), "Distribución del ingreso y análisis macroeconómico: Un repaso de la literatura y de los desafíos de política económica", *Distribución del ingreso. Enfoques y políticas públicas desde el Sur*, M. Novick y S. Villafañe (eds.), Buenos Aires, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)/Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Argentina.
- Alvaredo, F. (2010), "The rich in Argentina over the twentieth century", *Top Incomes: A Global Perspective*, A. Atkinson y T. Piketty (eds.), Oxford University Press.
- Alvaredo, F. y J. Londoño (2013), "High incomes and personal taxation in a developing economy: Colombia 1993-2010", inédito.
- Amarante, V. y A. Vigorito (2011), "Los futuros posibles de la desigualdad de ingresos", *La aventura uruguaya. ¿Naidas más que naidas?*, R. Arocena y G. Caetano (eds.), Montevideo, Debate.
- Antras, P. (2004), "Is the U.S. aggregate production function Cobb-Douglas? New estimates of the elasticity of substitution", *Contributions in Macroeconomics*, vol. 4, N° 1, Universidad de Harvard.
- Atkinson, A. (2009), "Factor shares: the principal problem of political economy?", *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 25, N° 1, Oxford University Press.
- Atkinson, A. y T. Piketty (2010), *Top Incomes: A Global Perspective*, Oxford University Press.
- _____(2007), *Top Incomes over the Twentieth Century: A Contrast between Continental European and English-Speaking Countries*, Oxford University Press.
- Bentolilla, S. y G. Saint-Paul (2003), "Explaining movements in the labor share", *The B.E. Journal of Macroeconomics*, vol. 3, N° 1, De Gruyter.
- Bernanke, B.S. y R.S. Gürkaynak (2002), "Is growth exogenous? Taking Mankiw, Romer, and Weil seriously", *NBER Macroeconomics Annual 2001*, vol. 16, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research.
- Bhaduri, A. (1983), *The Economic Structure of Backward Agriculture*, Academic Press.
- Bhaduri, A. y S. Marglin (1990), "Unemployment and the real wage: the economic basis for contesting political ideologies", *Cambridge Journal of Economics*, vol. 14, N° 4, Oxford University Press.
- Burdín, G., A. Vigorito y F. Esponda (2014), "Desigualdad y sectores de altos ingresos en Uruguay: Un análisis en base a registros tributarios y encuestas de hogares para el período 2009-2011", *Documento de Trabajo*, N° 06/04, Montevideo, Instituto de Economía, Universidad de la República.
- Campodónico, H. (2008), "Renta petrolera y minera en países seleccionados de América Latina", *Documento de Proyecto*, N° 188 (LC/W.188), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2013), *Recursos naturales en UNASUR. Situación y tendencias para una agenda de desarrollo regional* (LC/L.3627), Santiago de Chile.
- _____(2012a), *Cambio estructural para la igualdad: Una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago de Chile.
- _____(2012b), *Panorama Social de América Latina 2011* (LC/G.2514-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.12.II.G.6.
- Comisión Europea (2007), *The Labour Income Share in the European Union*, Bruselas, Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades.
- Daudey, E. y C. García-Peñalosa (2007), "The personal and the factor distributions of income in a cross-section of countries", *The Journal of Development Studies*, vol. 43, N° 5, Taylor & Francis.
- Ellis, L. y K. Smith (2010), "The global upward trend in the profit share", *Applied Economics Quarterly*, vol. 56, N° 3, Duncker & Humblot.

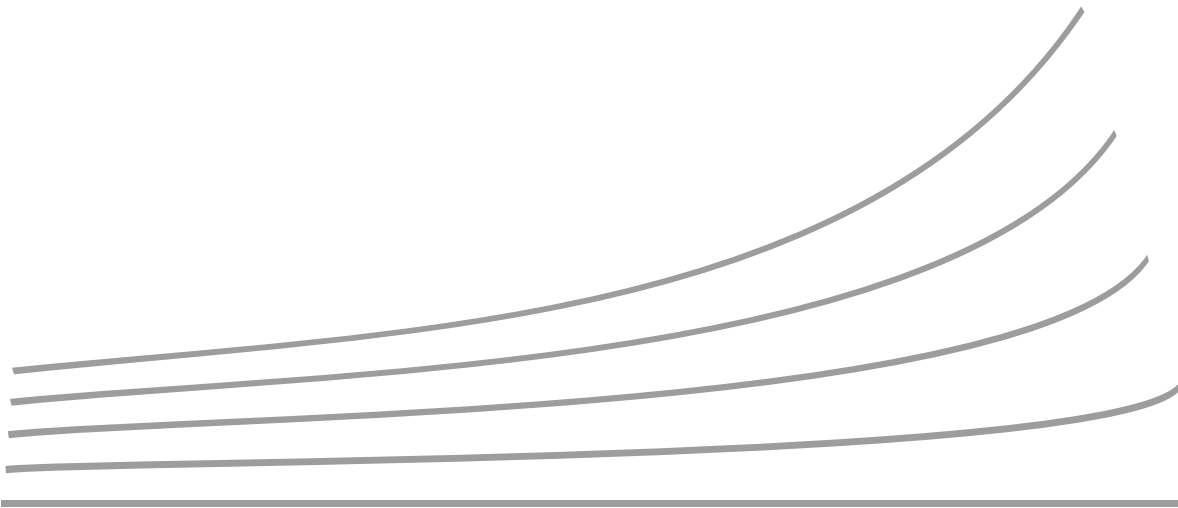
- Feldstein, M.S. (2008), "Did wages reflect growth in productivity?", *NBER Working Paper*, N° 13953, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research.
- Fichtenbaum, R. (2009), "The impact of unions on labor's share of income: a time-series analysis", *Review of Political Economy*, vol. 21, N° 4, Taylor & Francis.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2007), *Informe anual 2007*, Washington, D.C.
- Goldfarb, R.S. y T.C. Leonard (2005), "Inequality of what among whom?: Rival conceptions of distribution in the 20th century", *Research in the History of Economic Thought and Methodology*, vol. 23, parte 2, Emerald.
- Gollin, D. (2002), "Getting income shares right", *Journal of Political Economy*, vol. 110, N° 2, Chicago, University of Chicago Press.
- Graña, J.M. (2007), *Distribución funcional del ingreso en la Argentina: 1935-2005*, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires.
- Harrison, A. (2002), "The World Bank: structure and policies: Christopher L. Gilbert and David Vines (eds.), Cambridge University Press", *Journal of International Economics*, vol. 57, N° 1, Amsterdam, Elsevier.
- Hernández Laos, E. (1998), "Políticas de estabilización y ajuste y distribución funcional del ingreso en México", *Revista Comercio Exterior*, México, D.F., Banco Nacional de Comercio Exterior.
- Hogrefe, J. y M. Kappler (2012), "The labour share of income: heterogeneous causes for parallel movements?", *The Journal of Economic Inequality*, vol. 11, N° 3, Springer.
- Jayadev, A. (2007), "Capital account openness and the labour share of income", *Cambridge Journal of Economics*, vol. 31, N° 3, Oxford University Press.
- Kaldor, N. (1961), *Capital Accumulation and Economic Growth*, MacMillan.
- Krueger, A. (1999), "Measuring labor's share", *NBER Working Paper*, No. 7006, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research.
- Lewis, W.A. (1954), "Economic development with unlimited supplies of labour", *The Manchester School*, vol. 22, N° 2, Wiley.
- Lindenboim, J. (2008), "Distribución funcional del ingreso, un tema olvidado que reclama atención", *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, vol. 39, N° 153, México, D.F.
- Lindenboim, J., D. Kennedy y J.M. Graña (2010), "El debate sobre la distribución funcional del ingreso", *Desarrollo Económico*, vol. 49, N° 196, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES).
- Ministerio de Planificación y Cooperación (2000), *Estudio sobre la distribución del ingreso: Estructura funcional en 1987-96 y proyecciones*, Santiago de Chile.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2013), *Informe mundial sobre salarios 2012/2013. Los salarios y el crecimiento equitativo*, Ginebra.
- _____(2011), *Informe mundial sobre salarios 2010/2011. Políticas salariales en tiempos de crisis*, Santiago de Chile.
- _____(2008), *World of Work Report 2008. Income Inequalities in the Age of Financial Globalization*, Ginebra.
- Piketty, T. (2003), "Income inequality in France, 1901-1998", *Journal of Political Economy*, vol. 111, N° 5, Chicago, University of Chicago Press.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2010), *Informe sobre desarrollo humano 2010. La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al desarrollo humano*, Nueva York.
- Ricardo, David (1973), *Principios de economía política y tributación*, Madrid, Editorial Ayuso.
- Rodríguez, O. (2006), *El estructuralismo latinoamericano*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Rodríguez, F.R. y D. Ortega (2006), "Are capital shares higher in poor countries? Evidence from industrial

- surveys”, *Wesleyan Economics Working Papers*, N° 2006-023, Middletown, Wesleyan University.
- Serrano, F. y C. Medeiros (2001), *Economic Development and the Revival of the Classical Surplus Approach*, Ciudad del Cabo.
- Serres, A., S. Scarpetta y C. Maisonnette (2001), “Falling wage shares in Europe and the United States: how important is aggregation bias?”, *Empirica*, vol. 28, N° 4, Springer.
- Solow, R.M. (1958), “A skeptical note on the constancy of relative shares”, *The American Economic Review*, vol. 98, N° 4, Nashville, Tennessee, American Economic Association.
- Stockhammer, E. (2013), “Why have wage shares fallen? A panel analysis of the determinants of functional income distribution”, *Conditions of Work and Employment Series*, N° 35, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Taylor, L. (1991), *Income Distribution, Inflation, and Growth: Lectures on Structuralist Macroeconomic Theory*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Yamada, G., J. Castro y J. Bacigalupo (2012), “Desigualdad monetaria en un contexto de rápido crecimiento económico. El caso reciente de Perú”, *Documento de Discusión*, N° 12/01, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- Young, A. (1995), “The tyranny of numbers: confronting the statistical realities of the East Asian growth experience”, *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 110, N° 3, Oxford University Press.

Parte J

- Amarante, Verónica, Rodrigo Arim y Andrés Dean (2012), “The effects of being out of the labor market on subsequent wages: evidence for Uruguay”, *serie Documentos de Trabajo*, N° DT 10/12, Montevideo, Instituto de Economía, Universidad de la República.
- Azevedo, João Pedro y otros (2013), “Fifteen years of inequality in latin america. how have labor market helped?”, *World Bank Policy Research Paper*, N° 6384, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Ball, Laurence M., Nicolás De Roux y Marc Hofstetter (2011), “Unemployment in Latin America and the Caribbean”, *NBER Working Paper*, N° 17274, Cambridge, MA.
- Beccaria, Luis y Fernando Groisman (2006), “Inestabilidad, movilidad y distribución del ingreso en Argentina”, *Revista de la CEPAL*, N° 89 (LC/G.2312-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2011b), *Panorama Social de América Latina 2011* (LC/G.2514-P), Santiago de Chile.
- Cornia, Giovanni Andrea (2011), “Regímenes políticos, shocks externos y desigualdad de ingresos: América Latina durante los últimas tres décadas”, *Distribución del ingreso. Enfoques y políticas públicas desde el sur*, Marta Novick y Soledad Villafañe (coords.), Buenos Aires, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)/Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- Corseuil, Carlos Henrique L. y otros (2009), “Consequências da perda de um emprego formal no Brasil”, *Mercado de Trabalho*, N° 40, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).
- Cowan, Kevin y Alejandro Micco (2005), “El seguro de desempleo en Chile: reformas pendientes”, *Foco*, N° 53, Santiago de Chile, Expansiva.
- Cruces, Guillermo, Carolina García Domench y Leonardo Gasparini (2012), “Inequality in education: Evidence for Latin America”, *Documento de Trabajo*, N° 135, Buenos Aires, Centro de Estudios Distributivos Laborales y Sociales (CEDLAS).
- Escobal, Javier y Carmen Ponce (2012), “Polarización y segregación en la distribución del ingreso en el Perú: Trayectorias desiguales”, *Documento de Investigación*, N° 62, Lima, GRADE.

- Herrera, Javier y Nancy Hidalgo (2003), "Vulnerabilidad del empleo en Lima. Un enfoque a partir de encuestas de hogares", *serie Financiamiento del Desarrollo*, N° 130 (LC/L.1880-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Keifman, Saúl N. y Roxana Maurizio (2012), "Changes in labor market conditions and policies. Their impact on wage inequality during the last decade", *Working Paper*, N° 2012/14, Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (WIDER)/Universidad de las Naciones Unidas (UNU).
- López-Calva, Luis F. y Nora Lustig (eds.) (2010), *Declining Inequality in Latin America. A Decade of Progress?*, Nueva York Brookings.
- Lustig, Nora, Luis F. López-Calva y Eduardo Ortiz-Juárez (2013), "Deconstructing the decline in inequality in Latin America", *Tulane Economics Working Paper Series*, Tulane University.
- Navarro, Lucas (2009), "Dinámica del empleo y crisis en América Latina: resultados de estimaciones de panel", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 94 (LC/L.3106-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2011b), *Panorama Laboral 2011. América Latina y el Caribe*, Lima.
- Ortiz, Isabel y Matthew Cummins (2011), "Global inequality: beyond the bottom billion. A rapid review of income distribution in 141 countries", *Social and Economic Policy Working Paper*, Nueva York, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).
- Weller, Jürgen y Claudia Roethlisberger (2011), "La calidad del empleo en América Latina", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 110 (LC/L.3320-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).



Capítulo III

Procesos de exclusión e inclusión

Fuente:

Parte A. *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2014: desafíos para la sostenibilidad del crecimiento en un nuevo contexto externo* (CEPAL, 2014)

http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36970/1/S1420392_es.pdf

Parte B. *Panorama Social de América Latina 2015* (CEPAL, 2016)

http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39965/4/S1600175_es.pdf

Parte C. *Panorama Social de América Latina 2014* (CEPAL, 2014)

http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37626/6/S1420729_es.pdf

Parte D y H. *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (CEPAL, 2014)

http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36692/6/LCG2586SES353s_es.pdf

Parte E. *Juventud: realidades y retos para un desarrollo con igualdad* (CEPAL, 2015)

http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38978/4/S1500718_es.pdf

Parte F. *¿Estudias o trabajas? El largo camino hacia la independencia económica de los jóvenes de América Latina* (CEPAL, 2015)

http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39486/1/S1501010_es.pdf

Parte G. *Los jóvenes y el empleo en América Latina, desafíos y perspectivas ante el nuevo escenario laboral* (CEPAL, 2006)

http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1902/S33134W448_es.pdf?sequence=1

Parte I. *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe: la inmigración laboral en América Latina* (CEPAL, 2017)

http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41370/1/S1700342_es.pdf

Introducción

A pesar de los avances recientes en los indicadores cuantitativos y cualitativos del mercado laboral a nivel regional, persisten procesos de exclusión que obstaculizan el acceso al empleo productivo y el trabajo decente que promueve el Objetivo de Desarrollo Sostenible 8. Estos procesos están relacionados con múltiples factores —entre los que destacan las características de la estructura productiva y la desigualdad en el acceso al empleo productivo y el trabajo decente— que se originan tanto fuera como dentro del mercado de trabajo. En el fragmento seleccionado de *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2014* se identifican obstáculos para el acceso al mercado laboral, al empleo en general, al empleo en sectores de media y alta productividad y al empleo formal en estos sectores y se muestra que estos obstáculos afectan de manera diferenciada a distintos grupos de la población en edad de trabajar, mientras que en el texto extraído de *Panorama Social de América Latina, 2015* se analizan brechas en el acceso al mercado de trabajo, brechas en el acceso a derechos y a la protección social y brechas de ingreso y pobreza.

A continuación, se analizan procesos de exclusión en grupos específicos de la población en edad de trabajar. El texto seleccionado de *Panorama Social de América Latina, 2014* empieza con una reflexión sobre las interrelaciones entre el trabajo remunerado y el no remunerado. Después, se revisan las características de la inserción laboral de las mujeres y su relación con la desigualdad de ingresos de los hogares y se muestran avances recientes en la inserción de las mujeres a los mercados de trabajo, indicando, no obstante, que persisten profundas brechas con respecto a los hombres. En el fragmento de *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* se subraya un aspecto clave para el análisis de la inserción laboral de las mujeres: el trabajo no remunerado, que, en el contexto de la división predominante de trabajo por género, es asumido mayoritariamente por las mujeres.

Los siguientes textos se refieren a la inserción laboral de las personas jóvenes, que es un aspecto fundamental en las perspectivas del desarrollo sociolaboral. En el texto extraído de *Juventud: realidades y retos para un desarrollo con igualdad* se presentan ciertos avances en este ámbito, pero también elevados índices de precariedad y desempleo, así como una gran heterogeneidad dentro de este grupo etario relacionada con el trasfondo familiar. En el fragmento de *¿Estudias o trabajas?* El largo camino hacia la independencia económica de los jóvenes de América Latina se analizan las características de la transición desde el sistema educativo hacia el mundo de trabajo y se destaca que, en el promedio de los países de la región, esta transición es prolongada, sobre todo para las mujeres. En las conclusiones de *Los jóvenes y el empleo en América Latina: desafíos y perspectivas ante el nuevo escenario laboral* se resumen los resultados de un estudio sobre la dinámica de la demanda del trabajo juvenil, los obstáculos de la inserción laboral inicial de los jóvenes y sus trayectorias laborales, se identifican 11 tensiones que caracterizan esta inserción y se destacan los retos de las políticas clave en este contexto.

En el texto siguiente, tomado de *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible*, se muestran las desigualdades de medios, capacidades y reconocimiento que afectan la inserción laboral de las personas pertenecientes a pueblos indígenas, especialmente a las mujeres, que son excluidas tanto por razones de género como de etnia. Finalmente, en las páginas seleccionadas de *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe: la inmigración laboral en América Latina* se ilustran las características de la inserción laboral de los inmigrantes en países latinoamericanos y se muestra la heterogeneidad existente en este ámbito y los retos que persisten para conseguir su inserción en el trabajo productivo y el trabajo decente, en línea con lo establecido en los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

A. Las características de la exclusión laboral y su evolución

Parte A

Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2014: desafíos para la sostenibilidad del crecimiento en un nuevo contexto externo (CEPAL, 2014), Cap. IV, Sec. B, pp. 144-153.

1. Los obstáculos para el acceso al empleo de calidad, su evolución reciente y los retos en el nuevo contexto

Como se afirmó al principio de este capítulo, el acceso al empleo de calidad es clave para la sostenibilidad social. En esta sección se examinan cuatro tipos de obstáculos para acceder a estos empleos —los obstáculos para el acceso al mercado laboral, los obstáculos para el acceso al empleo en general, los obstáculos para el acceso al empleo en sectores de media o alta productividad y los obstáculos para el empleo formal en estos sectores—, así como la evolución reciente y los desafíos que el nuevo entorno macroeconómico plantea para su superación.

a) Los obstáculos para el acceso al mercado laboral

Algunos de los obstáculos que enfrentan las personas que buscan acceso a empleos de calidad están condicionados por factores cuyo origen se encuentra en otros contextos. Esta situación es muy frecuente en el caso de la participación laboral. En efecto, la exclusión involuntaria del mercado de trabajo, generalmente relacionada con obligaciones de trabajo de cuidado no remunerado, representa un primer obstáculo para el acceso a empleos de calidad, que afecta sobre todo a mujeres —si bien no exclusivamente— de las zonas rurales. En esta exclusión influyen relaciones de poder y aspectos culturales que no se fundamentan en las dinámicas del mercado de trabajo (CEPAL y otros, 2013).

Como se indica en el cuadro III.1, esta exclusión afecta sobre todo a mujeres de bajo nivel de educación formal. Llama la atención que la participación laboral no aumentara proporcionalmente en la población de ningún nivel educativo, por lo que el moderado crecimiento de la participación que efectivamente se registró —tanto en el ámbito urbano como en el rural— se debió sobre todo al incremento del nivel de educación formal de las mujeres en circunstancias en que la participación laboral tiende a subir con los años de estudio. Por edades, se observa que la participación laboral femenina se incrementó en todos los rangos, con la excepción de las mujeres más jóvenes, entre las cuales —igual que entre los hombres del mismo grupo etario— la variación fue mínima debido a una permanencia en el sistema educativo más prolongada.

Como se constata en el cuadro III.1, la inserción laboral de las mujeres no se aceleró en el contexto de un mayor dinamismo en la generación de empleo (el aumento de la participación laboral de las mujeres incluso creció menos en el segundo período que en el primero). Mientras que para los hombres en conjunto la participación laboral se mantuvo estancada en las zonas urbanas y cayó gradualmente en las rurales, para las mujeres se observa un comportamiento distinto. En las zonas urbanas la participación laboral femenina subió del 43% al 51% entre 1990 y 2002 y solo dos puntos porcentuales adicionales hasta 2012. En las zonas rurales, durante los cinco años transcurridos entre 1997 y 2002 la participación laboral de las mujeres aumentó 3 puntos porcentuales (del 39% al 42%), igual que durante los diez años siguientes (llegando al 45%). Esto indicaría que para la evolución de la participación laboral la demanda laboral, que fue más dinámica en el segundo período, es menos relevante que la oferta, determinada por las necesidades económicas de los hogares y los factores socioculturales mencionados.

Sin embargo, no se descarta que la participación laboral reaccione a la variación de la demanda laboral a lo largo del ciclo de crecimiento económico. En efecto, con respecto a la oferta laboral se ha constatado que en América Latina algunos países presentan un comportamiento

procíclico y otros contracíclico (Machinea, Kacef y Weller, 2009). La diferencia entre ambos grupos radica, principalmente, en los niveles de pobreza, lo que se explica porque en los hogares más pobres la oferta laboral suele comportarse de manera contracíclica a lo largo del ciclo económico, dado que las pérdidas de ingresos laborales, incluso si son moderadas en términos relativos, pueden debilitar los niveles de subsistencia de estos hogares (Sabarwal, Sinha y Buvinic, 2010). En cambio, en hogares (y países) con niveles de ingreso mayores, la participación laboral suele comportarse de manera procíclica.

En esta adaptación al ciclo económico suele tener un peso destacado el comportamiento de la población juvenil, más que el de las mujeres, tal como se observó en 2013, cuando ante una desaceleración de la demanda laboral el quiebre de la tendencia de largo plazo de un incremento gradual de la participación laboral se debió a un sensible retroceso de la participación laboral de los y las jóvenes, mientras que la tasa de participación de los adultos se mantuvo relativamente estable (CEPAL/OIT, 2014).

■ Cuadro III.1

América Latina: tasa de participación laboral en zonas urbanas y rurales, según sexo, edad y años de estudio
(En porcentajes)

	Tramo de edad					Total	Años de estudio			
	15 a 24 años	25 a 34 años	35 a 44 años	45 a 59 años	60 años y más		0 a 5	6 a 9	10 a 12	13 y más
Zonas urbanas										
Hombres										
1990	60	95	97	90	46	78	75	77	77	81
2002	60	95	96	91	48	78	74	77	77	83
2012	57	94	96	92	48	77	68	75	78	83
Mujeres										
1990	38	56	57	43	15	43	33	39	50	65
2002	41	66	68	57	20	51	39	47	55	71
2012	39	69	71	62	23	53	38	45	54	72
Zonas rurales										
Hombres										
1997	81	97	97	95	72	88	89	85	82	86
2002	77	96	97	95	71	87	88	85	82	85
2012	72	96	96	95	68	84	82	85	81	85
Mujeres										
1997	35	44	47	41	26	39	36	38	50	71
2002	36	48	52	45	28	42	38	41	49	68
2012	35	54	58	52	29	45	40	44	49	69

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina, 2013* (LC/G.2580), Santiago de Chile, 2013. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.14.II.G.6.

Por lo tanto, es de esperar que en el futuro próximo se mantenga la tendencia de largo plazo de la participación laboral, caracterizada por un incremento de la presencia de mujeres, cuyo impacto en la tasa agregada se verá contenido por otras dos tendencias de largo plazo que operan en el sentido opuesto. En primer lugar, tiende a caer la participación juvenil en el mercado de trabajo, al extenderse la permanencia de los jóvenes en el sistema educativo. En segundo lugar, el cambio demográfico conlleva un incremento entre la población en edad de trabajar de la proporción de adultos mayores, cuya tasa de participación es menor que la de las cohortes de edad más jóvenes.

Si excluimos esta segunda tendencia, observamos para el principal rango de la población en edad de trabajar (de 15 a 64 años) que América Latina tiende a reducir la brecha en la participación laboral respecto a los países de la OCDE, mientras que el Caribe ya se encuentra en un nivel muy similar. Tal como se aprecia en el cuadro III.2, esta reducción se debe al mencionado aumento de la participación laboral de las mujeres, si bien en el promedio de la región la tasa sigue siendo marcadamente más baja que en la OCDE, donde no ha dejado de aumentar. Por otra parte, tanto en América Latina como en el Caribe la tasa de participación de los hombres es más elevada que en la OCDE, debido a la inserción laboral más temprana de los jóvenes.

■ Cuadro III.2

OCDE y América Latina y el Caribe: tasa de participación según tramos de edad, 2005 y 2010
(En porcentajes)

	OCDE ^a		América Latina		El Caribe	
	2005	2010	2005	2010	2005	2010
Total						
15-64	71,4	72,2	67,7	69,4	70,9	71,2
65 y más	7,9	9,1	29,1	30,3	15,9	17,3
Hombres						
15-64	78,7	78,6	82,9	83,3	81,1	80,6
65 y más	11,8	12,9	43,5	44,1	24,3	25,5
Mujeres						
15-64	64,1	65,7	52,9	55,8	60,9	62,0
65 y más	5,1	6,3	17,1	18,9	9,3	10,9

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización Internacional del Trabajo (OIT), "Key Indicators of the Labour Market" (KILM).

^a No se incluye a Chile ni a México.

Por otra parte, en 2010 las personas de 65 y más años tenían, en promedio, una tasa de participación del 30,3% en América Latina, y del 17,3% en el Caribe, mientras que en los países de la OCDE alcanzaba solo el 9,1%, lo que indica la debilidad de los sistemas de jubilación en la región, muy lejos de proporcionar acceso universal a una pensión digna.

En conclusión, en el acceso al mercado laboral persisten grandes brechas, cuyo origen aparentemente proviene más de la oferta (aspectos socioculturales) que de la demanda laboral —si bien esta también presenta un sesgo, como se verá a continuación—. Estas brechas afectan sobre todo a las mujeres, particularmente a las que tienen niveles de educación formal más bajos.

No obstante, si bien las brechas de la participación laboral siguen siendo amplias —por ejemplo, en comparación con los países de la OCDE—, lo cierto es que se están reduciendo gradualmente. Dado que los factores que inciden principalmente en la evolución de la participación laboral están en su mayoría asociados a la oferta, el contexto de un crecimiento económico más acotado no tendría que frenar el incremento de las tasas de participación de las mujeres. Sería tarea de las políticas públicas fomentar un cambio sociocultural que fortaleciera las opciones de inserción laboral de las mujeres, sobre todo en el área del trabajo no remunerado de cuidado, ofreciendo servicios adecuados accesibles y fomentando la igualdad de género.

Por otra parte es importante contener la inserción laboral temprana de los jóvenes y la salida tardía del mercado laboral de las personas de la tercera edad. En el caso de los jóvenes es clave facilitar al máximo la permanencia en sistemas educativos de calidad, mientras que para los adultos mayores es fundamental el desarrollo y fortalecimiento de los sistemas de pensiones.

b) Los obstáculos para el acceso al empleo en general

La pérdida de un empleo y los períodos de desempleo tienen marcadas consecuencias objetivas y subjetivas para el bienestar de las personas afectadas y su familia. Ya en 1997, Sen (sobre la base de un trabajo anterior propio) destacó, además del impacto inmediato en los ingresos, los siguientes efectos de un nivel elevado de desempleo abierto: un menor crecimiento económico y —si hay políticas sociales para responder ante esa situación— un aumento de la carga fiscal; la pérdida de libertad y exclusión social; la pérdida de habilidades, con consecuencias de largo plazo; el daño psicológico, sobre todo para los jóvenes; problemas de salud y una mayor mortalidad; la pérdida de motivación; la pérdida de relaciones humanas y el daño para la vida familiar; el aumento de tensiones étnicas y brechas de género; la pérdida de valores sociales; una mayor inflexibilidad organizacional, y conservadurismo tecnológico (Sen, 1997).

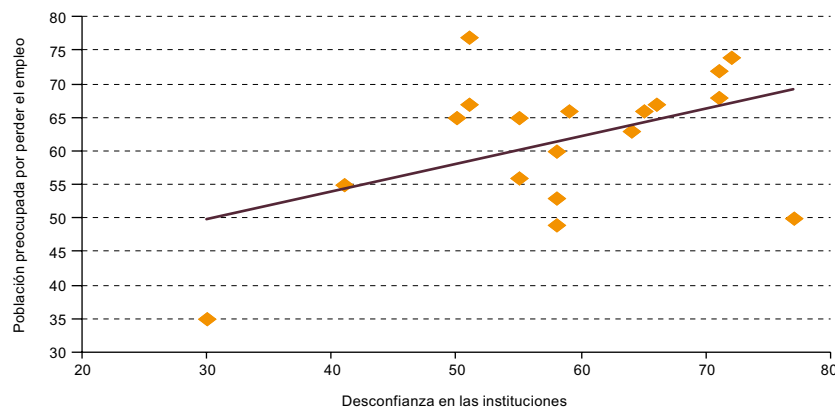
Trabajos empíricos posteriores han confirmado estas conclusiones, por ejemplo respecto a las consecuencias negativas del desempleo para la salud de quienes lo sufren directamente y para el desempeño escolar de sus hijos (FMI, 2010, págs. 17-20), así como el alto grado de insatisfacción que afecta seriamente el bienestar de los desempleados (Krauss y Graham, 2013). Además, el desempleo tiende a deteriorar el capital humano —sobre todo específico—, lo que afecta los ingresos cuando los cesantes vuelven a encontrar empleo, generalmente peor remunerado que el anterior (Corseuil y otros, 2009; Amarante, Arim y Dean, 2012), y reduce el potencial de la expansión económica.

En resumen, el desempleo abierto tiene efectos objetivos y subjetivos que debilitan la sostenibilidad sociolaboral del crecimiento económico. Adicionalmente, la inseguridad económica —de la que la inseguridad del empleo es un componente importante (OIT, 2004)— se relaciona inversamente con la sostenibilidad social del desarrollo. En concreto, como se muestra en el gráfico III.1, existe una relación positiva entre la preocupación por la pérdida del empleo y la desconfianza en las instituciones¹.

Uno de los resultados más destacados del período reciente en el terreno laboral fue la marcada caída de la tasa de desempleo, como consecuencia del fuerte crecimiento del empleo en el contexto de un moderado aumento de la participación laboral. Esta reducción a nivel regional del desempleo, que pasó del 11,2% en 2002 al 6,4% en 2012 y al 6,2% en 2013, está estrechamente relacionada con la dinámica del crecimiento económico y su estabilidad durante un lapso de tiempo relativamente prolongado (CEPAL, 2012a), y contrasta con el incremento en el período previo.

■ Gráfico III.1

América Latina: inseguridad en el empleo y desconfianza en las instituciones, 2011
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de Latinobarómetro, 2011

¹ Dado que la percepción de inseguridad en el empleo está sujeta a las oscilaciones de la coyuntura económica, mientras que la confianza en las instituciones responde a actitudes y percepciones más estables, no sorprende que haya cierta dispersión en esta relación. Sin embargo, no deja de ser interesante constatar este vínculo.

y la base de datos CEPALSTAT [en línea] <http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>.

Un análisis de la evolución de la tasa de desempleo por sexo, edad y nivel educativo muestra algunos aspectos relevantes²:

- La brecha de la tasa de desempleo entre hombres y mujeres se ensanchó a partir de 1990, en el contexto de un aumento general del desempleo, de manera que las mujeres se vieron más afectadas por esta tendencia adversa.
- A partir de 2002 la tasa general de desempleo urbano abierto inició su descenso y, con cierto rezago (después de 2005 en el promedio ponderado y después de 2008 en el promedio simple), la brecha entre hombres y mujeres se redujo moderadamente, aunque sin volver a los niveles de principios de los años noventa.
- Las tasas de desempleo por grupos de edad siguieron la tendencia general y mantuvieron su nivel relativo bastante estable, con una correlación negativa entre la edad y la tasa de desempleo.
- La tasa de desempleo de los jóvenes representa una excepción, pues si bien cae en el contexto de un mayor crecimiento económico después de 2002, sube en términos relativos, de manera que se puede deducir que persisten problemas específicos que obstaculizan la inserción laboral de los y las jóvenes.
- Respecto a las tasas de desempleo por niveles educativos se observa la persistencia de la relación de una U invertida, con tasas relativamente bajas en los niveles educativos más bajos y más altos, y más elevadas en los grupos intermedios.
- También en el análisis por niveles educativos los índices relativos se mantuvieron bastante estables, de manera que la población de todos los niveles se vio primero golpeada por el aumento del desempleo y después se benefició del cambio de tendencia hacia un desempleo más bajo. Las personas de mayor nivel educativo constituyen la excepción, ya que se registra una tendencia ascendente de su tasa relativa de desempleo, lo que podría implicar que las características de la creciente oferta laboral con niveles educativos más altos no se ajustan plenamente a los requerimientos de la demanda³.

En resumen, el rápido ritmo de generación de empleo en el período reciente permitió un notable descenso de la tasa de desocupación que benefició a todos los grupos de trabajadores, aunque persisten grandes brechas. En un contexto de menores tasas de crecimiento económico es de esperar que la generación de empleo sea menos dinámica. En respuesta a este obstáculo para el acceso al empleo de calidad es importante reducir el componente estructural del desempleo por medio de ajustes en los sistemas de educación y formación profesional. Es relevante sobre todo en el caso de los jóvenes, que suelen ser los primeros afectados cuando se desacelera la demanda laboral, como ya se observó en 2013 (CEPAL/OIT, 2014). Para ellos habrá que diseñar mecanismos de apoyo a la inserción laboral inicial, en vista del impacto a largo plazo del desempleo juvenil. Además, será necesario perfeccionar los sistemas de contención frente al desempleo coyuntural, sobre todo para los grupos más vulnerables. En ese sentido, la región ha ido acumulando experiencias, en particular durante la crisis económica y financiera de 2009.

² Este resumen se basa en un análisis de la información contenida en el Anexo Estadístico de la CEPAL (2013c).

³ Esto puede deberse a un desequilibrio entre las carreras demandadas por las empresas y las preferidas por muchos jóvenes o porque la calidad de la educación no cumple con los requisitos del mundo laboral. En efecto, en diversas encuestas realizadas en empresas se ha constatado que estas observan en el nivel educativo más alto la mayor brecha entre los requerimientos y las calificaciones de los jóvenes (Weller, 2011).

c) Los obstáculos para el acceso al empleo en sectores de media y alta productividad

Un obstáculo estructural para el acceso a empleos de calidad es la incapacidad de los sectores de alta o media productividad para proporcionar suficientes empleos. Esta carencia se refleja en una marcada heterogeneidad estructural caracterizada por grandes brechas inter- e intrasectoriales⁴ que afectan la cohesión social y, por consiguiente, la sostenibilidad social (CEPAL, 2010b y 2014b).

Las brechas de productividad y las diferencias de cobertura de las instituciones laborales redundan, entre otros aspectos, en grandes disparidades en la calidad del empleo. Por ejemplo, en el cuadro III.3 se observa respecto a la cobertura de los sistemas de salud y pensiones una gran brecha entre las principales categorías de ocupaciones de los sectores de baja productividad (asalariados en microempresas y trabajadores por cuenta propia más trabajadores familiares auxiliares), por un lado, y los trabajadores privados en establecimientos de mayor tamaño y empleados públicos, por el otro.

■ Cuadro III.3

América Latina: población urbana ocupada con cobertura de salud y pensiones, 2012
(En porcentajes)

	Total	Asalariados públicos	Asalariados privados en establecimientos de 5 o menos trabajadores	Asalariados privados en establecimientos de 6 o más trabajadores	Trabajadores por cuenta propia y trabajadores familiares auxiliares	Servicio doméstico
Salud						
Total	59,8	92,6	39,2	84,6	23,2	31,9
Hombres	59,2	91,0	34,7	84,0	21,6	45,6
Mujeres	60,7	93,8	47,7	85,6	25,2	31,7
Pensiones						
Total	60,5	92,8	41,7	84,9	25,8	34,9
Hombres	60,8	90,6	37,9	84,9	26,1	56,5
Mujeres	60,0	94,4	49,1	84,9	25,8	33,7

Fuente: Organización Internacional del Trabajo (OIT), "Anexo estadístico", *Panorama Laboral 2013. América Latina y el Caribe*, Lima.

También en otros indicadores se observan brechas en la calidad del empleo. A partir de datos de alrededor de 2007, Weller y Roethlisberger (2011) obtuvieron los siguientes resultados basándose en el promedio de los países de los que había información disponible:

- Un 32,3% de los trabajadores independientes perciben ingresos por debajo de la línea de pobreza de su país; la misma situación afecta al 12,3% de los asalariados.
- Un 28,4% de los trabajadores independientes cumple jornadas de extensión excesiva (un 26,8% en el caso de los asalariados).
- Solo un 4,8% de los trabajadores independientes recibió capacitación, frente al 18,6% de los asalariados.

Obviamente, el acceso a un empleo en los sectores de productividad alta o media está condicionado, además de por las restricciones asociadas a la debilidad de la demanda laboral, de las características de las personas, siendo la calificación el principal factor que incide en la probabilidad de obtener un empleo en esos sectores.

⁴ Véase CEPAL (2012b) e Infante (2011). Recientemente se identificaron grandes brechas de productividad, cada vez mayores, en México (Bilo y otros, 2014) y el Perú (Infante y Chacaltana, 2014).

Muchas personas de bajo nivel de educación formal probablemente sean conscientes del sesgo de la demanda laboral de las empresas en estos sectores, lo que contribuye a explicar dos resultados obtenidos en diferentes estudios.

En primer lugar, no todos los trabajadores informales tratan de conseguir un empleo en el sector formal, si bien generalmente la mayoría sí lo hace (Soares, 2004; Puentes y Contreras, 2009). Cabe recordar que la medición de los sectores con diferentes niveles de productividad se realiza por medio de indicadores indirectos, a partir de información del mercado laboral. Dentro de las distintas categorías de ocupación, sobre todo entre los trabajadores por cuenta propia, hay tanto personas que están en situación informal por las necesidades de subsistencia (presión de la oferta laboral) como quienes desean aprovechar oportunidades de generar ingresos y las ventajas que ofrecen, por ejemplo, para la organización de su trabajo⁵. El primer grupo se comporta de manera contracíclica, mientras que el comportamiento del segundo tiende a ser procíclico (Weller y Kaldewei, 2013).

En segundo lugar, sobre todo en los países más pobres los trabajadores independientes pueden estar más satisfechos con su situación laboral que los asalariados (Lora, 2008). Esto podría explicarse mediante la hipótesis de que muchos de esos trabajadores, de bajo nivel educativo formal, probablemente sean conscientes de que en las condiciones estructurales presentes de los mercados laborales de la región para ellos es poco realista aspirar a un empleo de calidad en una empresa de alta o media productividad. Si su satisfacción se basa en lo que perciben como opción realista y en las trayectorias de sus pares, esta sería, más que el acceso a empleos de calidad, la que reflejaría su percepción de la realidad del entorno productivo y laboral en que se encuentran.

Por otra parte, muchas empresas formales señalan que la escasez de fuerza laboral con las calificaciones requeridas es un obstáculo para mejorar el desempeño⁶. De esta manera, la incongruencia entre la oferta y la demanda de calificaciones representa a la vez un problema para una inserción más productiva de muchas personas y un cuello de botella para el crecimiento económico a través de una expansión de las empresas de niveles de productividad alto o medio (Cazes y Vedrck, 2013)⁷.

La participación de los sectores de baja productividad en el empleo urbano se incrementó entre 1990 y 2002 del 45,7% al 50,1% y descendió posteriormente hasta un 46,9% en 2012 (véase el gráfico III.2)⁸. Este comportamiento refleja claramente la elevada correlación entre el crecimiento económico (relativamente bajo en el primer período y más elevado en el segundo) y el empleo asalariado, sobre todo en los sectores de alta y media productividad que contribuyen a la mayor parte del PIB.

En ambos períodos este resultado fue generalizado, con pocas excepciones. Sin embargo, se observa una marcada diferencia entre los países sudamericanos —donde, en el promedio simple, la proporción bajó entre 2002 y 2012 en 5,5 puntos porcentuales— y los países del norte de la región (la subregión de Centroamérica (incluido Panamá), México y la República Dominicana), donde la reducción fue muy modesta, de solo 0,9 puntos porcentuales⁹.

⁵ El Banco Mundial (Perry y otros, 2007) ha planteado la existencia simultánea del trabajo informal voluntario e involuntario.

⁶ En el promedio simple de 20 países, un 31,5% de las empresas encuestadas señalaron que el nivel de calificación de la fuerza laboral representaba un serio obstáculo para su desempeño (Weller, 2011, pág. 19, sobre la base de datos de la Enterprise Analysis Unit del Banco Mundial).

⁷ La encuesta 2014 de la empresa Manpower sobre escasez de calificaciones en el mercado laboral indica para los ocho países latinoamericanos analizados dificultades de numerosas empresas (entre un mínimo del 44% de las encuestadas en México y un máximo del 67% en el Perú) para encontrar personal con las calificaciones requeridas. Todos los países latinoamericanos se ubican por encima del promedio global (un 36%). En casi toda la región los técnicos son el grupo ocupacional del que hay mayor escasez (en el Brasil y el Perú ocupan la segunda posición), lo que contrasta con el promedio global, donde se sitúan en la tercera posición (véase [en línea] www.manpowergroup.com/talent-shortage-explorer).

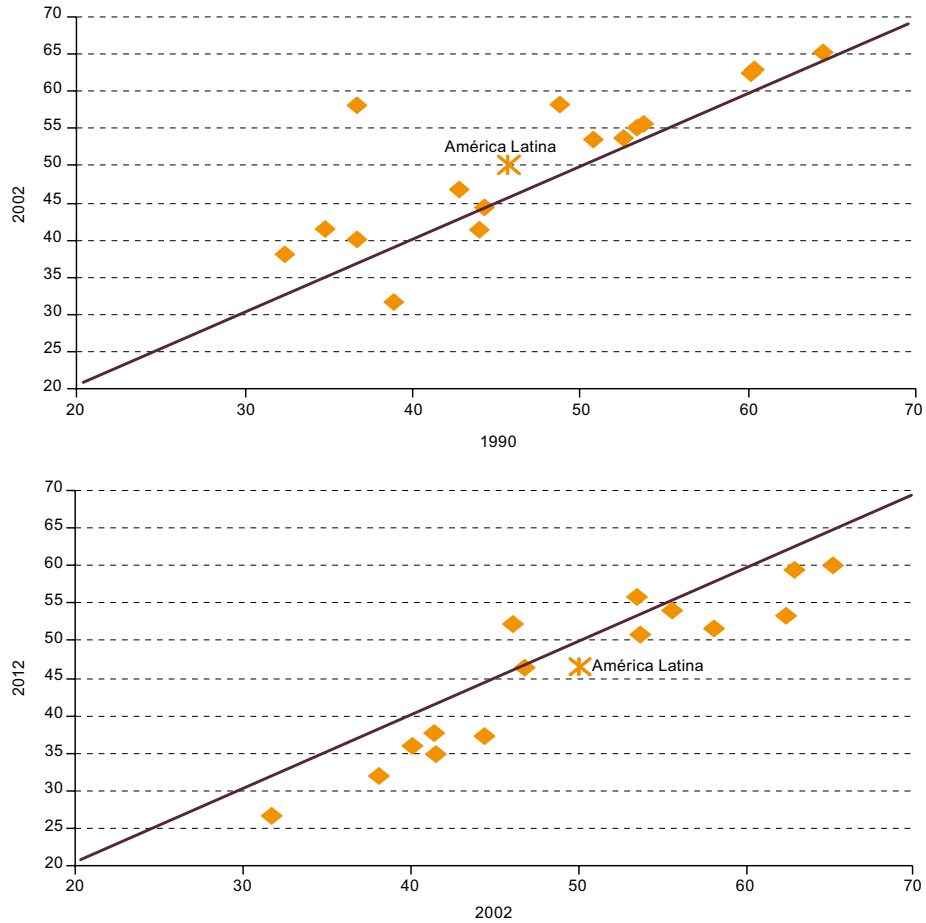
⁸ Promedio simple de los países de los que hay información (CEPAL, 2013b, anexo estadístico, cuadro 19).

⁹ En este grupo de países, solo en Panamá la proporción de los sectores de baja productividad descendió significativamente (en 6,1 puntos porcentuales).

■ **Gráfico III.2**

América Latina: población urbana ocupada en sectores de baja productividad, 1990-2002 y 2002-2012

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina, 2013* (LC/G.2580), Santiago de Chile, 2013. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.14.II.G.6.

■ Cuadro III.4

América Latina (12 países): contribución al aumento del empleo, por rama de actividad y franja de productividad, 2002-2011 ^a*(En porcentajes)*

	América Latina	Norte de la región ^b	Sur de la región ^c	PIB per cápita alto ^d	PIB per cápita bajo ^e
Agricultura y ganadería					
Baja	3	10	-2	-11	20
Media y alta	7	12	3	5	9
Minería					
Baja	0	0	0	0	0
Media y alta	2	0	3	3	1
Industria manufacturera					
Baja	1	1	1	-1	3
Media y alta	1	-9	7	5	-6
Electricidad, gas y agua					
Baja	0	0	0	0	0
Media y alta	1	1	1	1	0
Construcción					
Baja	4	5	4	3	7
Media y alta	6	3	8	12	-2
Comercio, restaurantes y hoteles					
Baja	8	3	11	0	19
Media y alta	21	21	20	28	11
Transporte, almacenamiento y comunicaciones					
Baja	3	-1	6	1	5
Media y alta	8	9	6	10	4
Sistema financiero					
Baja	0	-1	1	-1	2
Media y alta	11	10	12	12	10
Servicios comunales, sociales y personales					
Baja	7	20	-2	10	3
Media y alta	19	17	21	23	13
Total					
Baja	27	37	20	4	60
Media y alta	73	63	80	96	40

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de un procesamiento especial de las encuestas de hogares de los países.

^a Promedio simple.

^b Incluye Centroamérica y México.

^c Incluye América del Sur.

^d Los países con un PIB per cápita relativamente alto incluidos en el cuadro son la Argentina, el Brasil, Chile, Costa Rica, México, Panamá y Venezuela (República Bolivariana de).

^e Los países con un PIB per cápita relativamente bajo incluidos en el cuadro son Bolivia (Estado Plurinacional de), el Ecuador, El Salvador, Honduras y el Perú.

Para la región en conjunto, tras este descenso está el retroceso de la proporción de cada una de las tres principales categorías de ocupación que, a los efectos de las mediciones, conforman este sector: los trabajadores independientes no calificados, los asalariados de microempresas (no profesionales ni técnicos) y el empleo doméstico.

Como se observa en el cuadro III.4, en el promedio de los países de los que hay información disponible el aumento del empleo en los sectores de alta o media productividad se concentró en las actividades productoras de bienes y servicios no transables, que se beneficiaron de la expansión de la demanda interna. En efecto, a través de las pequeñas, medianas y grandes empresas y del empleo público, la rama de comercio, restaurantes y hoteles, por una parte, y la de los servicios comunales, sociales y personales, por otra, contribuyeron alrededor de un 20% cada una al empleo adicional generado entre 2002 y 2011. Añadiendo los aportes de los servicios financieros, bienes raíces y servicios a las empresas (11%), transporte, almacenamiento y comunicaciones (8%) y construcción (6%), el empleo generado por la demanda de estas empresas y el sector público, que tiende a ser de mayor calidad, representó aproximadamente el 65% de los nuevos puestos de trabajo¹⁰. Al mismo tiempo, el empleo en los sectores de baja productividad de las mismas ramas representó un 22% de los nuevos puestos de trabajo¹¹.

A este respecto la pauta es similar en ambas zonas de la región, si bien en los países sudamericanos el empleo en sectores de alta o media productividad tuvo algo más de protagonismo en la generación de nuevos puestos de trabajo. Se observan diferencias significativas en las dos actividades productoras de bienes transables más importantes en términos de empleo. En el norte de la región, en promedio un 10% de los nuevos empleos surgió de la economía campesina (sector de baja productividad de la agricultura), a lo que se agrega un 12% de las empresas agropecuarias de mayor tamaño. En contraste, en los países del sur de la región, en el agregado el sector agropecuario dejó de desempeñar un papel importante en la generación de empleo y en varios países se constata una reducción del empleo en la agricultura de menor tamaño, mientras que hubo leves incrementos en el sector empresarial.

También en la industria manufacturera se observan diferencias entre las subregiones, ya que en el norte se redujo el empleo manufacturero en las empresas de mayor tamaño, posiblemente en parte por la creciente competencia china que afectó la maquila centroamericana en ese período. En contraste, en el promedio de los países del sur las empresas con mayores niveles de productividad crearon más puestos de trabajo, aunque no en todos los países¹².

Si se analizan las economías de la región por el PIB per cápita, en lugar de por la situación geográfica de los países, se observa un cuadro diferente. Llama la atención que, en el promedio de los países con bajo PIB per cápita, el aporte al empleo adicional de los sectores de alta o media productividad es minoritario (un 40%), mientras que en el grupo de países con alto PIB per cápita prácticamente todos los nuevos empleos (un 96%) se crearon en los sectores de productividad más elevada.

Esta diferencia no se debe a disparidades en el crecimiento económico, ya que si bien el grupo de países con bajo PIB per cápita creció en promedio menos que el grupo de países con alto PIB per cápita, la diferencia (un 4,2% frente a un 5,0% por año) no es suficientemente significativa para poder explicar la gran brecha en la composición del empleo adicional. La debilidad en materia de generación del empleo en sectores de alta y media productividad se debe principalmente al punto de partida, que en el primer grupo de países es una estructura del empleo fuertemente sesgada hacia los sectores de baja productividad. En estas circunstancias puede ocurrir que los sectores de productividad más alta, aun con tasas de crecimiento del empleo más elevadas, generen menos

¹⁰ Se suma a este total el empleo en la rama de electricidad, gas y agua, que cuantitativamente no es muy significativo.

¹¹ Si bien el número de países de los que hay información es menor para el período anterior, es interesante observar que en ese período esas ramas de actividad contribuyeron un 46% al empleo adicional en los sectores de baja productividad y un 28% en los sectores de mayor productividad.

¹² En el período anterior en ambas zonas de la región había ocurrido lo contrario: se había expandido el empleo manufacturero en las empresas de mayor tamaño en la zona norte y se había contraído en la sur.

puestos de trabajo que los sectores de baja productividad. Dado que en estos países los sectores con mayores niveles de productividad no fueron capaces de proveer todos los nuevos puestos de trabajo requeridos, no sorprende que continuaran creciendo las actividades de baja productividad en el sector terciario; específicamente, el empleo en los sectores de baja productividad en la rama del comercio se expandió casi un 20%. En el promedio de este grupo de países el sector agropecuario —y sobre todo el campesino— sigue creciendo en términos de generación de empleo, en contraste con la debilidad en ese sentido de actividades más productivas y mejor remuneradas.

En los países que tienen un mayor PIB per cápita observamos que, en promedio, la concentración de nuevos empleos en los sectores de mayor productividad de las actividades no transables es mucho mayor, ya que contribuyen en un 86% a la generación de empleo. Los sectores de mayor productividad de las otras ramas de actividad (agricultura, minería e industria manufacturera) también tuvieron aportes positivos, pero en una cantidad modesta.

Este cuadro tendería a cambiar, ya que, en vista del debilitamiento de la demanda interna, ocasionado sobre todo por las menores tasas de crecimiento del consumo de los hogares, es de suponer que se desaceleraría la generación de empleo en los sectores de alta y media productividad, especialmente en las ramas productoras de bienes y servicios no transables. En efecto, en 2013 se ralentizó la generación de empleo en la rama de comercios, restaurantes y hoteles, que, entre 2003 y 2012, había aumentado anualmente un 2,5% en promedio, mientras que en 2013 la expansión descendió hasta situarse en el 1,9%. Más fuerte fue la desaceleración en los servicios comunales, sociales y personales (del 2,9% al 1,9%)¹³. Como se constata en la primera parte de este documento, esta continuó a principios de 2014, en el contexto de un enfriamiento de las actividades productoras de bienes y servicios para el mercado interno.

Como se ha señalado en los capítulos II y III de esta parte del *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2014*, frente a este escenario es importante fortalecer la política macroeconómica con objeto de crear las condiciones para un crecimiento elevado y sostenido y promover la inversión y un aumento de productividad a fin de incrementar el crecimiento en el mediano y el largo plazos. Una parte importante de esta estrategia se basa en políticas de desarrollo productivo orientadas principalmente a fomentar el potencial de crecimiento de la pequeña y mediana empresa.

d) Los obstáculos para el acceso al empleo formal en sectores de media o alta productividad

A nivel global se han identificado procesos de precarización de las condiciones laborales en el sector formal (o de alta y media productividad), destacándose incrementos en el número de contratos temporales, en la subcontratación y en formas de pseudoindpendencia, que típicamente implican menos derechos laborales que los contratos “estándar” y mayores niveles de rotación¹⁴. Estos procesos afectan diferentes componentes de la seguridad económica, y la percepción de inseguridad reduce significativamente la satisfacción en el empleo (Lora, 2008).

Como se muestra en el cuadro III.5, durante el período reciente se observa una tendencia a la formalización en las dos principales categorías que corresponden a los sectores de productividad alta y media: los asalariados públicos y los asalariados privados en empresas de seis y más trabajadores. En efecto, entre 2000 y 2012 en ambos grupos aumentó la proporción de trabajadores con cobertura de salud y pensiones.

¹³ Cálculo propio sobre la base de datos oficiales de los países.

¹⁴ Véase, por ejemplo, Standing (2009).

■ Cuadro III.5

América Latina: asalariados públicos y asalariados privados de empresas de seis y más trabajadores con cobertura de salud y pensiones, 2000 y 2012 ^a

(En porcentajes)

	Cobertura de salud		Cobertura de pensiones	
	2000	2012	2000	2012
Asalariados públicos	88,2	92,2	86,2	92,8
Asalariados privados en empresas de seis y más trabajadores	80,5	84,6	77,5	84,9

Fuente: Organización Internacional del Trabajo (OIT), "Anexo estadístico", *Panorama Laboral 2013. América Latina y el Caribe*, Lima.

^a Todos los datos se refieren a población urbana.

A pesar de estos avances, aproximadamente un 15% de los asalariados privados de empresas de seis y más trabajadores y casi un 10% de los asalariados públicos no cuentan aun con estos beneficios asociados al empleo de calidad. Estos datos reflejan el hecho de que, según la OIT (2013), un 11,7% de los ocupados no agrícolas de 13 países de la región tienen un empleo informal en el sector formal¹⁵.

De todas maneras, también en otros indicadores de calidad del empleo asalariado se registraron mejoras en el período reciente, entre ellas las vacaciones pagadas, aguinaldo, ingresos por encima de la línea de la pobreza, afiliación a un sindicato, acceso a capacitación y un contrato escrito, si bien en muchos casos la cobertura sigue siendo extremadamente baja (Weller y Roethlisberger, 2011).

El contrato escrito parece ser un componente clave para el acceso a otros componentes de la calidad del empleo. Durante los últimos años muchos países de la región han desarrollado estrategias de formalización laboral, generalmente con una combinación de incentivos y una mayor fiscalización¹⁶. La transformación de empleos informales en formales ha contribuido a la marcada expansión del empleo formal, que se vio estimulada por la generación de nuevos puestos de trabajo asalariado, sobre todo en sectores de alta y media productividad que, por su naturaleza, registran mayores niveles de formalidad. En consecuencia, en casi todos los países de los que hay información disponible el empleo formal —entendido aquí como aquel en que los trabajadores cotizan al sistema de seguridad social— creció significativamente más que el empleo total (véase el gráfico III.3).

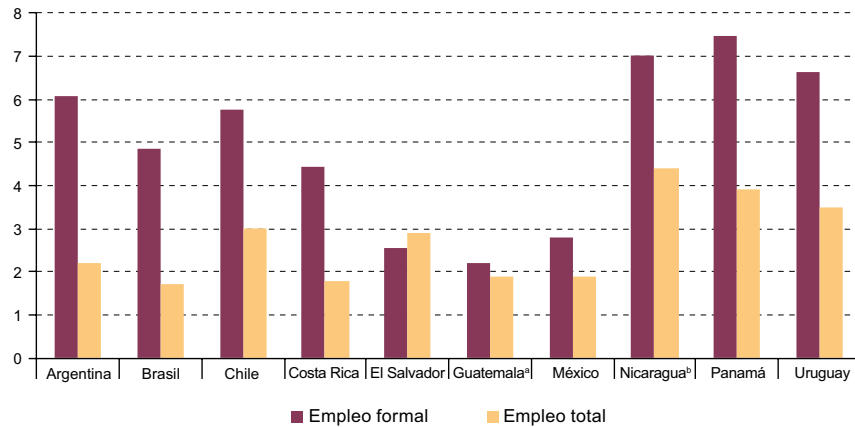
¹⁵ Adicionalmente, un 31,0% tienen un empleo informal en el sector informal y un 5,1% en el empleo doméstico, con lo que en conjunto el empleo informal representa el 47,7% del total (OIT, 2013, pág. 63).

¹⁶ Véase en OIT (2014) un resumen de las políticas de formalización y los avances recientes en diez países de la región.

■ Gráfico III.3

América Latina (países seleccionados): crecimiento anual del empleo formal (registrado) y del empleo total, 2003-2012

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales de los países.

^a 2002-2011.

^b 2002-2010.

Sin embargo, nuevamente se registran ciertas desigualdades entre distintas zonas de la región, dado que en varios países del norte de América Latina (Guatemala y México) la diferencia entre las tasas de crecimiento de ambos tipos de empleo ha sido escasa y en El Salvador el empleo formal incluso creció menos que el empleo en conjunto¹⁷.

Otras políticas aplicadas en este período, que con frecuencia cambiaron la orientación con respecto al período precedente y que favorecieron mejoras en la calidad del empleo, fueron la ampliación de derechos sindicales, el aumento real de los salarios mínimos y la regulación de la subcontratación.

Sin embargo, de manera similar que en otras regiones, hay indicios de un incremento de la proporción de contratos laborales más inestables (Weller y Roethlisberger, 2011). Esta tendencia obedecería a una mayor volatilidad en los mercados laborales y al aprovechamiento de nuevas formas contractuales que muchos países introdujeron en los años ochenta y noventa, principalmente (Vega Ruiz, 2001).

En resumen, la combinación de un crecimiento dinámico y cambios institucionales se tradujo en mejoras en la calidad del empleo, si bien muchos trabajadores, incluso en actividades con niveles de productividad más elevados, todavía están lejos de contar con un “trabajo decente”, según la definición de la OIT. Si bien hay espacio para mejorar los instrumentos de las políticas de formalización (por medio de incentivos de diferente tipo y de una inspección de trabajo más efectiva), una menor generación de empleo en sectores de alta y media productividad obstaculiza la extensión del acceso a empleos de buena calidad y con derechos.

¹⁷ Esta tendencia coincide con la evolución del empleo en los sectores con diferentes niveles de productividad, dado que de los países de los que hay información disponible, El Salvador ha sido uno de los dos en que entre 2002 y 2012 aumentó proporcionalmente el empleo en sectores de baja productividad.

1. Introducción

El trabajo es la llave maestra para la igualdad, eje de la integración social y económica y mecanismo fundamental de construcción de autonomía, identidad, dignidad personal y ampliación de la ciudadanía (CEPAL, 2010, 2012a y 2014a). El 80% de los ingresos totales de los hogares latinoamericanos proviene del trabajo, que, por lo tanto, es también el principal motor para la superación de la pobreza y el acceso al bienestar y a la protección social (CEPAL, 2015a). Sin embargo, el mundo del trabajo también puede producir y exacerbar desigualdades. En América Latina y el Caribe, el mercado laboral históricamente ha sido el eslabón que vincula una estructura productiva muy heterogénea y con gran peso del sector de baja productividad con la alta desigualdad de los ingresos de los hogares. La heterogeneidad de la estructura productiva se manifiesta en mercados de trabajo con elevados niveles de informalidad, que conllevan grandes brechas en la calidad de los empleos, los ingresos laborales, el acceso a la protección social y las opciones de movilidad ocupacional ascendente a lo largo de la vida laboral. Estas desigualdades se cruzan, además, con las brechas de género, raza, etnia y área de residencia que siempre han caracterizado a las sociedades latinoamericanas (CEPAL, 2015a).

Las brechas estructurales en los mercados laborales y las amplias diferencias en el acceso a oportunidades, derechos y prestaciones entre distintos grupos de la población representan un obstáculo clave para la superación de la pobreza y la desigualdad en la región. Las personas más pobres y vulnerables tienden a concentrarse en actividades informales, las que generan ingresos más bajos y proveen menor acceso a la protección social y menos oportunidades para las generaciones futuras (CEPAL, 2014a).

En este capítulo del *Panorama Social de América Latina* se analizan las políticas públicas y programas de inclusión laboral y productiva destinados a proporcionar un mayor acceso a las oportunidades económicas y al empleo de calidad, contribuyendo a la superación de la pobreza y la reducción de la vulnerabilidad. Estas políticas laborales se orientan a mejorar tanto la oferta como la demanda de trabajo, mediante la capacitación técnica y profesional, la nivelación de estudios, el apoyo al trabajo independiente, la generación directa e indirecta de empleo y los servicios de intermediación laboral (OEA/CEPAL/OIT, 2011; CEPAL/OIT, 2014a). Son medidas de corto y mediano plazo para promover las oportunidades de trabajo decente, y deben articularse con políticas de más largo plazo orientadas a un profundo cambio tecnológico y estructural.

En el presente capítulo, se analizan en primer lugar algunas características de las brechas en los mercados laborales de la región y el perfil laboral de las personas en edad de trabajar que viven en hogares en situación de indigencia, pobreza o vulnerabilidad a la pobreza, lo que ayuda a comprender el contexto en el que actúan las políticas y los programas de inclusión laboral y productiva. A continuación, se analizan 61 programas de inclusión laboral y generación de ingresos aplicados actualmente en la región, recopilados en la Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe de la CEPAL, y se discuten algunas lecciones aprendidas de estudios y evaluaciones de impacto sobre estos programas y otros ya finalizados. Finalmente, se concluye destacando los alcances y limitaciones de dichas políticas y programas desde un enfoque de derechos y de promoción del trabajo decente, y se presentan una serie de recomendaciones.

2. Inclusión y exclusión laboral en América Latina

Pese a la evolución positiva de los indicadores del mercado laboral entre 2002 y 2013, donde se destaca la disminución del desempleo, el alza de los ingresos laborales, los procesos de formalización y el incremento de las tasas de participación de las mujeres, los mercados de trabajo de América Latina siguen caracterizándose por presentar grandes brechas, según el nivel de ingresos de los hogares, el sexo, la edad, el área de residencia, la etnia y la raza, que dificultan las posibilidades de acceso al trabajo decente. A esto se suman las posibles consecuencias negativas sobre el mercado laboral de la actual fase de contracción de la actividad económica regional.

El propósito de esta sección es analizar algunos indicadores clave de las brechas existentes en el mercado laboral de América Latina en el período 1990-2013, con el objetivo de informar la discusión sobre la formulación y la implementación de las políticas y los programas de inclusión laboral y productiva. El análisis se concentra en las brechas en el acceso al mercado de trabajo (tasas de participación laboral y de desempleo, sector de productividad, categoría ocupacional y rama de actividad), las brechas en el acceso a derechos (tenencia de contrato por parte de los asalariados y afiliación a la seguridad social —pensiones y salud—) y las brechas de ingresos y su relación con la pobreza (ingresos laborales, porcentaje de población sin ingresos propios y situación de pobreza y vulnerabilidad de los ocupados). Además de los promedios regionales, también se consideran datos desagregados por quintiles y deciles de ingreso, sexo, raza y etnia y áreas urbanas y rurales¹⁸, según corresponda. Asimismo, a fines analíticos se incluyen valores de tres grupos de países, según presenten brechas de bienestar modestas, moderadas o extremas en materia económica y social, y de los trabajadores según la condición de vulnerabilidad a la pobreza de sus hogares (véase el recuadro III.1). El análisis de esta información permite observar que, no obstante el aumento paulatino de la participación laboral, sobre todo femenina, la disminución de las tasas de desempleo y otros desarrollos positivos a lo largo del período 2002-2013, los mercados de trabajo de la región siguen presentando un acceso insuficiente y diferenciado para los grupos sociales más pobres y vulnerables.

¹⁸ Según se detalla en FAO/CEPAL/OIT (2012a y 2012b), la gran mayoría de las brechas en el mercado de trabajo son aún mayores cuando nos referimos a las zonas rurales y frecuentemente más en el sector agrícola.

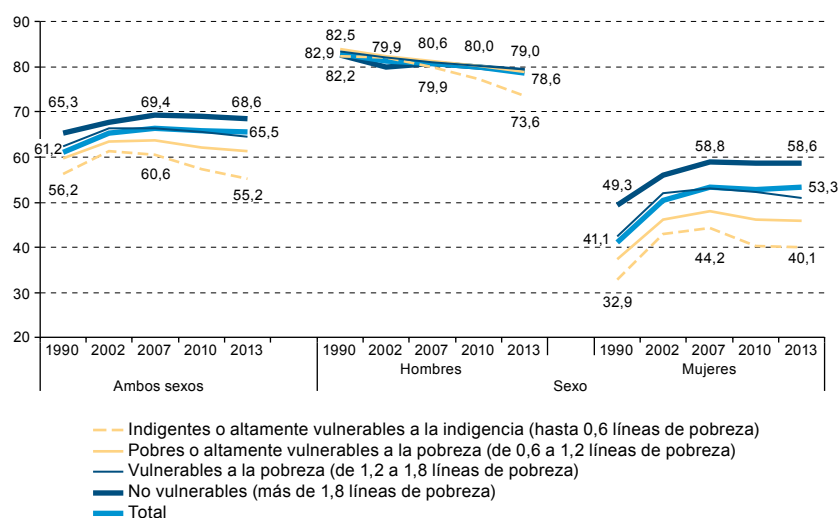
a) Brechas en el acceso al mercado de trabajo

i) Participación laboral

La tasa de participación laboral en América Latina aumentó del 61,2% en 1990 al 65,5% en 2013, debido a dos tendencias opuestas: la reducción de la tasa de participación laboral masculina, de aproximadamente 4 puntos porcentuales (en particular entre los indigentes o altamente vulnerables a la indigencia), y el aumento de la participación laboral femenina, de más de 12 puntos porcentuales. No obstante, las mujeres aún presentan tasas inferiores a las de los hombres, con diferencias que rondaron los 26 puntos porcentuales en 2013. En el gráfico III.4 se puede además apreciar que las brechas entre las tasas de participación laboral de hombres y mujeres aumentan cuanto mayor es el grado de vulnerabilidad de los hogares en los que viven las personas en edad de trabajar, es decir, son justamente las mujeres más pobres quienes tienen más dificultad de insertarse en el mercado de trabajo, lo que constituye un obstáculo clave para que superen la pobreza.

■ Gráfico III.4

América Latina (18 países): tasas de participación laboral, según sexo y situación de vulnerabilidad a la pobreza de los hogares, totales nacionales, 1990-2013^a
(En porcentajes de la población de 15 años y más)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Promedio ponderado sobre la base de la información de la Argentina (Gran Buenos Aires), Bolivia (Estado Plurinacional de) (capitales de departamento y El Alto), el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador (zonas urbanas), El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, el Paraguay (área metropolitana de Asunción), el Perú, la República Dominicana, el Uruguay (zonas urbanas) y Venezuela (República Bolivariana de). En los datos de 2010 no se incluye a Guatemala. En los de 2013, no se incluye a Guatemala, a Honduras ni a Nicaragua.

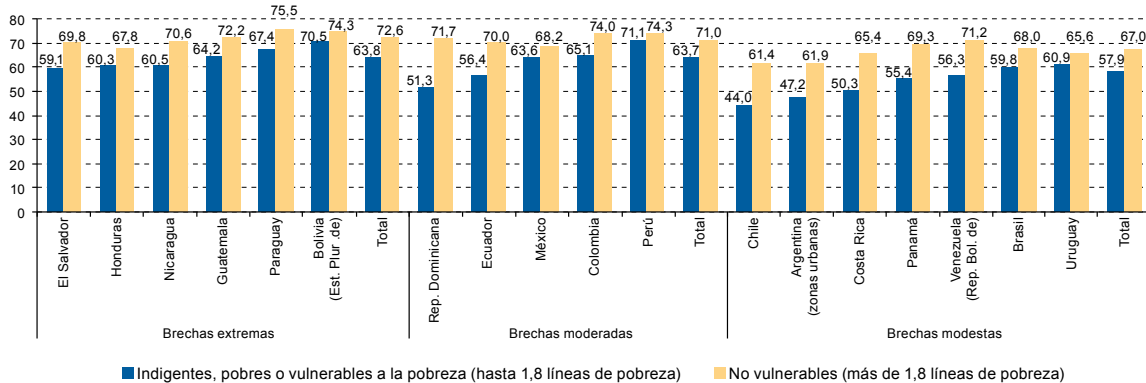
Más allá de los promedios, al desagregar las tasas de participación por área geográfica, se observa no solo que en las zonas rurales de América Latina las tasas de participación laboral son más elevadas que en las zonas urbanas¹⁹, sino también que la brecha urbano-rural es más elevada para la población que vive en situación de indigencia, pobreza o vulnerabilidad que para la población no vulnerable (en 2013, la tasa de participación del primer grupo era del 60,9% en áreas urbanas y del 64,9% en áreas rurales, mientras que en el caso de la población no vulnerable era del 68,6% y 70,1%, respectivamente).

¹⁹ En 2014, en América Latina (promedio ponderado), la tasa de participación de la población de 15 años y más era del 66,1% en zonas rurales y del 65,0% en zonas urbanas (CEPALSTAT).

Las tasas de participación laboral guardan relación también con las brechas de bienestar que caracterizan a los países de la región. En los países con brechas modestas de bienestar se evidencian menores tasas de participación en comparación con los grupos de países de brechas moderadas y extremas (véase el gráfico III.5)²⁰. Una primera explicación de las mayores tasas de participación laboral en los países de brechas extremas puede encontrarse en la temprana inserción laboral de los jóvenes y en la conclusión prematura de sus estudios, mientras que en los países de brechas modestas los jóvenes siguen estudiando y se insertan más tardíamente en el mercado laboral. Una segunda posibilidad es que en los países de brechas extremas la cobertura de pensiones es limitada y, por lo tanto, las tasas de participación de los adultos mayores son significativamente más elevadas que en los países con estados de bienestar más avanzados²¹. La tercera es que se trata de países con mayor proporción de población rural, y en las zonas rurales de América Latina las tasas de participación laboral suelen ser algo más elevadas que en las urbanas.

■ **Gráfico III.5**

América Latina (18 países): tasas de participación laboral, según situación de vulnerabilidad a la pobreza de los hogares y brechas de bienestar de los países, totales nacionales, alrededor de 2013^a
(En porcentajes de la población de 15 años y más)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Promedio ponderado sobre la base de la información de la Argentina (zonas urbanas), Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, el Paraguay, el Perú, la República Dominicana, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

Las disparidades observadas en la inserción en los mercados laborales de la región se hacen evidentes al incorporar en el análisis la perspectiva del ciclo de vida. En promedio, un 67,4% de los jóvenes de 15 a 29 años de edad que viven en hogares no vulnerables participa en el mercado laboral, mientras que entre los jóvenes indigentes, pobres o vulnerables a la pobreza, la tasa de participación es solamente de un 54,1% (una brecha de más de 13 puntos porcentuales), principalmente debido a las bajas tasas de participación laboral femeninas (ya que no se contabiliza la gran carga de trabajo no remunerado de cuidado en los hogares). El acceso al mercado laboral aumenta entre los adultos de 30 a 64 años, con cifras de participación superiores al 70%. En este grupo de edad se reduce la brecha entre indigentes, pobres o vulnerables y no vulnerables (la brecha es de aproximadamente 8 puntos porcentuales) (véase el gráfico III.6).

²⁰ Al desagregar por sexo, se observa que las tasas de participación laboral femeninas son parecidas en los países de brechas extremas (51,1%), moderadas (53,3%) y modestas (52,9%).

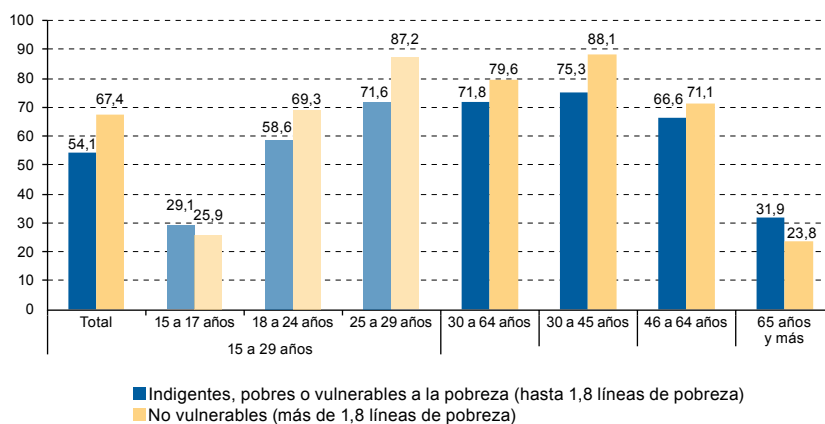
²¹ Alrededor de 2014, en zonas urbanas, la tasa de participación laboral de los mayores de 60 años era del 38,9% en los países de brechas extremas, del 37,4% en los países de brechas moderadas y del 26,9% en los países de brechas modestas (promedios simples).

Sin embargo, en los grupos de edad extremos (15 a 17 años y 65 años y más), la situación es inversa, registrándose mayores tasas de participación entre la población más pobre y vulnerable. En el grupo de edad de 15 a 17 años²², la tasa de participación laboral entre los adolescentes indigentes, pobres o vulnerables a la pobreza supera en poco más de 3 puntos porcentuales la tasa de los pertenecientes a hogares no vulnerables. Pero es especialmente en los países de brechas extremas de bienestar donde las tasas de participación de los más jóvenes alcanzan los niveles más elevados²³. Esta inserción temprana en el mundo del trabajo en la mayoría de los casos se relaciona con elevados niveles de deserción o expulsión del sistema escolar y refuerza la transmisión intergeneracional de la pobreza y la vulnerabilidad (Weller, 2007). A su vez, la participación laboral de las personas de 65 años y más que vive en condiciones de indigencia, pobreza o vulnerabilidad llega al 31,9%, en comparación con el 23,8% en el caso de la población no vulnerable (véase el gráfico III.6). La insuficiencia de la cobertura de los sistemas de protección social, la precariedad e inestabilidad de los puestos de trabajo a lo largo de la vida y los bajos montos de las pensiones explican los altos niveles de participación entre la población adulta mayor más pobre y vulnerable.

■ Gráfico III.6

América Latina (18 países): tasas de participación laboral, según grupos de edad y situación de vulnerabilidad a la pobreza de los hogares, totales nacionales, alrededor de 2013^a

(En porcentajes de la población de 15 años y más)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Promedio ponderado sobre la base de la información de la Argentina (zonas urbanas), Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, el Paraguay, el Perú, la República Dominicana, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

ii) Desempleo

Si bien en 2015 experimentó un repunte²⁴, la tasa de desempleo en América Latina ha disminuido gradualmente desde inicios de la última década, acumulando un descenso de 2,8 puntos porcentuales en el período comprendido entre 2002 y 2013 (véase el gráfico III.7), y esa disminución ha sido más acentuada entre las mujeres. Sin embargo, alrededor de 2013, la tasa de desempleo

²² Es importante señalar que la Argentina y el Brasil han fijado en 16 años la edad mínima para la admisión al trabajo, lo que significa que, en esos países, el trabajo entre los 15 y 16 años es considerado ilegal, con excepción, en el caso del Brasil, de aquellos adolescentes que trabajan en condiciones de aprendizaje en los términos definidos por la Ley núm. 10097 del año 2000, sobre aprendizaje profesional.

²³ En estos países, en 2013 las tasas de participación de los jóvenes de 15 a 17 años de edad según condición de vulnerabilidad eran las siguientes: 45,1% (indigentes o altamente vulnerables a la indigencia), 38,9% (pobres o altamente vulnerables a la pobreza), 35,9% (vulnerables a la pobreza) y 32,4% (no vulnerables).

²⁴ La CEPAL (2015b) ha estimado un alza de la tasa de desempleo abierto urbano en América Latina y el Caribe entre 2014 (6,0%) y 2015 (6,6%).

femenina a nivel regional (7,2%) seguía siendo más elevada que la de los hombres (5,3%). Asimismo, entre las personas en situación de indigencia, pobreza o vulnerabilidad, las tasas de desempleo se han mantenido relativamente altas en el período analizado. En 2013 ese indicador alcanzaba al 16,5% entre las personas indigentes o altamente vulnerables a la indigencia, al 8,8% entre la población pobre o altamente vulnerable a la pobreza, al 7,1% entre los vulnerables a la pobreza y solo al 3,9% entre los no vulnerables²⁵. En todos los estratos socioeconómicos, el desempleo de las mujeres era superior al de los hombres.

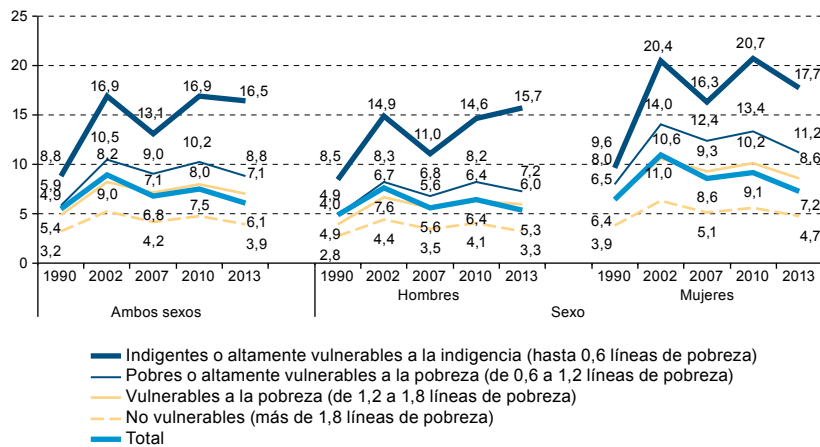
El desempleo en las áreas urbanas es mayor que en las zonas rurales, y se observan claras diferencias según la situación de vulnerabilidad de las personas. Un 10,8% de la población indigente, pobre o vulnerable y un 4,0% de la población no vulnerable urbana se encuentra desempleada, en tanto que en las zonas rurales el desempleo afecta a un 3,9% de la población indigente, pobre o vulnerable y a un 2,3% de la no vulnerable.

Asimismo, la población afrodescendiente posee una mayor tasa de desempleo (6,5%) en comparación con los indígenas (4,2%) y con la población no indígena ni afrodescendiente (5%). Al cruzar las variables de raza y etnia con la de género, se aprecian mayores tasas de desocupación entre las mujeres en todos los grupos étnicos o raciales, en especial entre las mujeres afrodescendientes que viven en las zonas urbanas (8,8%) (véase el gráfico III.8)²⁶.

■ **Gráfico III.7**

América Latina (18 países): tasas de desempleo, según sexo y situación de vulnerabilidad a la pobreza de los hogares, totales nacionales, 1990-2013^a

(En porcentajes de la población de 15 años y más)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Promedio ponderado sobre la base de la información de la Argentina (Gran Buenos Aires), Bolivia (Estado Plurinacional de) (capitales de departamento y El Alto), el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador (zonas urbanas), El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, el Paraguay (área metropolitana de Asunción), el Perú, la República Dominicana, el Uruguay (zonas urbanas) y Venezuela (República Bolivariana de). El promedio ponderado de 2010 no incluye a Guatemala. En los datos de 2013 no se incluye a Guatemala, a Honduras ni a Nicaragua.

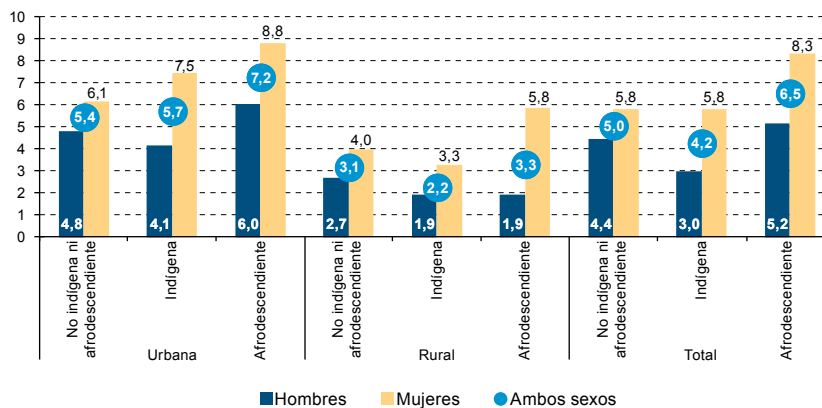
²⁵ Estos datos no implican causalidad de una variable (vulnerabilidad social) sobre otra (desempleo), simplemente se observa una estrecha correlación.

²⁶ Las bajas tasas de desempleo de la población indígena en áreas rurales (2,2%) podrían obedecer a la alta proporción de trabajadores por cuenta propia, muchos de ellos dedicados a actividades agrícolas o empleados en el sector informal. Por lo tanto, es importante complementar el análisis de las tasas de desempleo con una evaluación de los indicadores relacionados con la calidad del empleo (OIT, 2007).

■ Gráfico III.8

América Latina (9 países): tasa de desempleo, según etnicidad, sexo y área geográfica, alrededor de 2013^a

(En porcentajes de la población de 15 años y más)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Promedio simple sobre la base de la información de Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, el Ecuador, México, Panamá, el Perú, el Paraguay y el Uruguay. Se identifica a la población afrodescendiente solo en las encuestas del Brasil, el Ecuador, el Perú y el Uruguay.

De manera algo contraintuitiva, el desempleo se observa en mayor medida en la población de países con brechas modestas de bienestar, en los cuales además es muy grande la brecha entre la población indígena, pobre o vulnerable y la no vulnerable. La población de países de brechas extremas es la que presenta menores tasas de desempleo y menores diferencias entre estratos socioeconómicos (véase el gráfico III.9). Sin embargo, cabe destacar que el tipo de inserción laboral en los países de brechas extremas es mucho más precario e informal que en los países de brechas modestas.

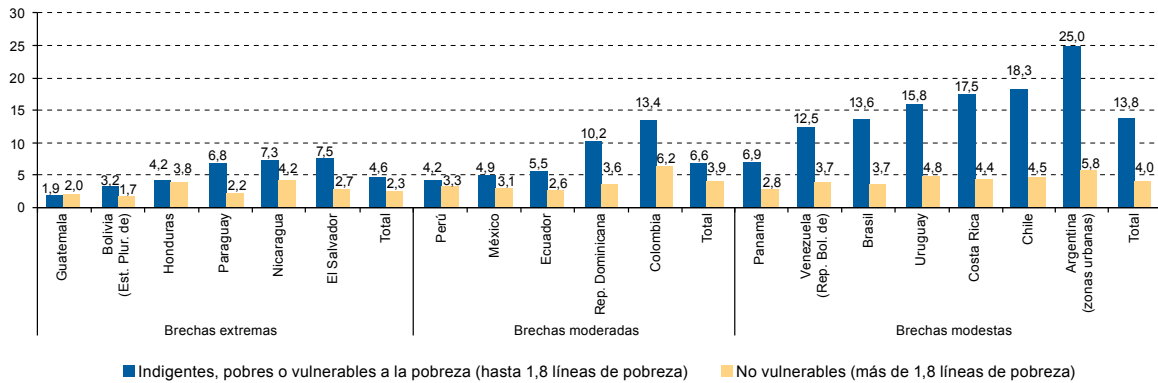
En particular, en la población de los países con brechas modestas de bienestar, se observan altísimas tasas de desempleo juvenil, que sobrepasan el 40% en el caso de los jóvenes indígenas o altamente vulnerables a la indigencia de 18 a 24 años de edad.

La desocupación entre los jóvenes es superior a la de los adultos y las personas de 65 años y más, y significativamente más elevada entre la población vulnerable. Las mayores brechas en las tasas de desocupación según condición de pobreza y vulnerabilidad se observan en el grupo de edad de 18 a 24 años, donde la población indígena, pobre o vulnerable posee una tasa de desocupación del 16,4% en comparación con un 9,3% de la población no vulnerable (véase el gráfico III.10).

■ **Gráfico III.9**

América Latina (18 países): tasas de desempleo, según situación de vulnerabilidad a la pobreza de los hogares y brechas de bienestar de los países, totales nacionales, alrededor de 2013^a

(En porcentajes de la población de 15 años y más)



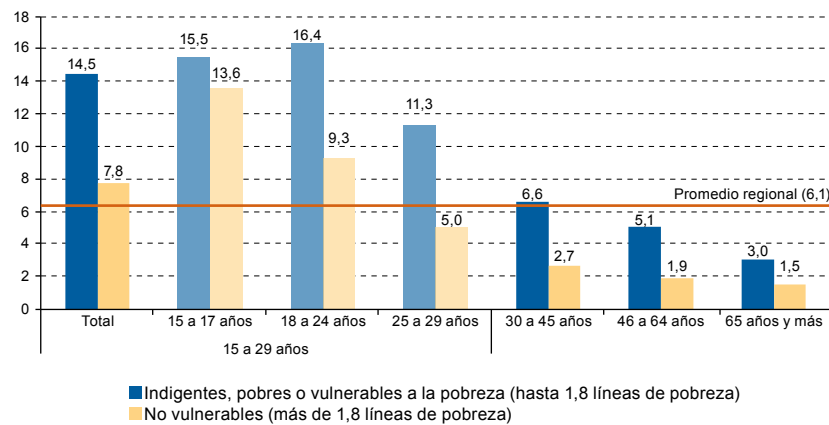
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Promedio ponderado sobre la base de la información de 18 países: Argentina (zonas urbanas), Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

■ **Gráfico III.10**

América Latina (18 países): tasas de desempleo, según grupo de edad, y situación de vulnerabilidad a la pobreza de los hogares, totales nacionales, alrededor de 2013^a

(En porcentajes de la población de 15 años y más)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Promedio ponderado sobre la base de la información de la Argentina (zonas urbanas), Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, el Paraguay, el Perú, la República Dominicana, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

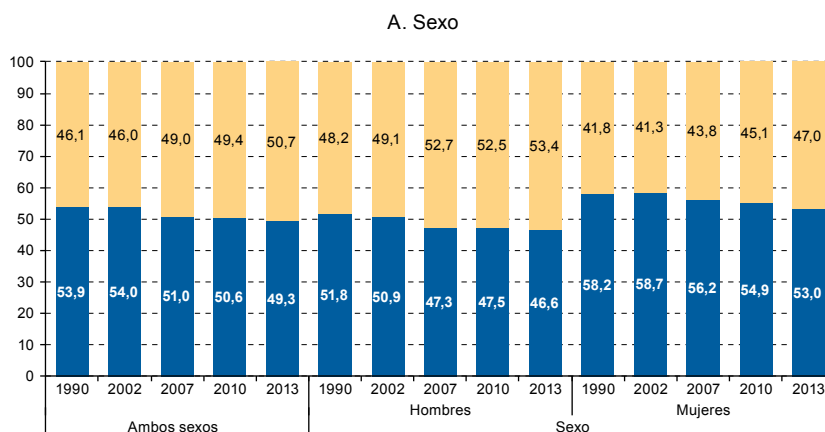
iii) Ocupación en sectores de baja productividad

Las personas ocupadas en sectores de baja productividad en general se caracterizan por tener una inserción laboral precaria e inestable, que conlleva un escaso acceso a las prestaciones de la protección social (como pensiones y salud) y bajos ingresos laborales²⁷. En períodos de alto desempleo o de crisis económica, estos trabajadores tienen una elevada probabilidad de caer en situación de pobreza.

La ocupación en sectores de baja productividad en América Latina ha descendido aproximadamente 5 puntos porcentuales entre 2002 y 2013, tanto entre los hombres como entre las mujeres, y en 2013 alcanzaba a un 49,3% de los trabajadores de ambos sexos (un 54% en 2002). No obstante, en 2013, la inserción de las mujeres en esos sectores (53%) seguía siendo superior a la de los hombres (46,6%) (véase el gráfico III.11) y especialmente elevada entre los quintiles de ingreso más pobres (véase el gráfico III.12). Esto muestra que, si bien las mujeres han logrado incrementar sus tasas de participación laboral, se encuentran insertas en mayor proporción en ocupaciones inestables, con acceso dispar a la protección social y con menores salarios. A partir de 2014, se observa un gradual aumento de la ocupación en sectores de baja productividad entre los trabajadores de ambos sexos a causa del escenario económico cada vez más complejo y el deterioro de los mercados laborales (CEPAL, 2015b).

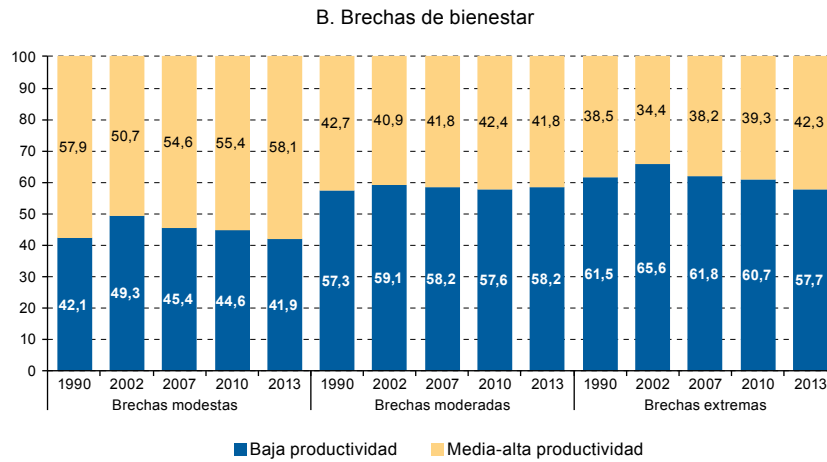
■ Gráfico III.11

América Latina (18 países): distribución de los ocupados de 15 años y más, según nivel de productividad, sexo y brechas de bienestar de los países, totales nacionales, 1990-2013^a
(En porcentajes)



²⁷ La ocupación en sectores de baja productividad considera a los empleadores o asalariados (profesionales y técnicos o no) que trabajan en microempresas (establecimientos que ocupan hasta cinco personas), los trabajadores independientes no calificados (trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados sin calificación profesional o técnica) y los empleados domésticos. Los sectores de media-alta productividad, en tanto, agrupan a los asalariados públicos, empleadores y asalariados privados que se desempeñan en establecimientos con más de cinco trabajadores, y a los profesionales y técnicos independientes.

Gráfico III.11 (conclusión)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Promedio ponderado sobre la base de la información de la Argentina (Gran Buenos Aires), Bolivia (Estado Plurinacional de) (capitales de departamento y El Alto), el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador (zonas urbanas), El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, el Paraguay (área metropolitana de Asunción), el Perú, la República Dominicana, el Uruguay (zonas urbanas) y Venezuela (República Bolivariana de). En los datos de 1990, 2002 y 2007 no se incluye a Colombia por no contarse con información del tamaño de la empresa. Por la misma razón, no se incluye al Brasil en los datos de 1990. Con respecto a 2010, el promedio ponderado no incluye a Guatemala ni a Nicaragua. Para 2013, no se incluye a Guatemala, a Honduras ni a Nicaragua.

■ **Gráfico III.12**

América Latina (18 países): ocupados urbanos en sectores de baja productividad, por quintiles de ingreso, 2002-2013^a
(En porcentajes)

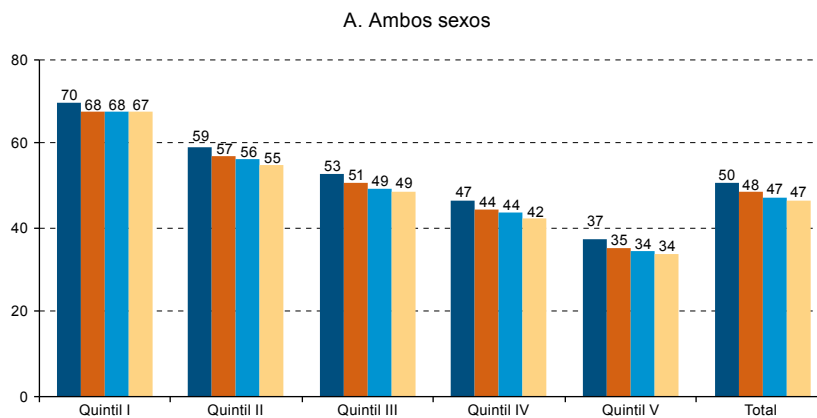
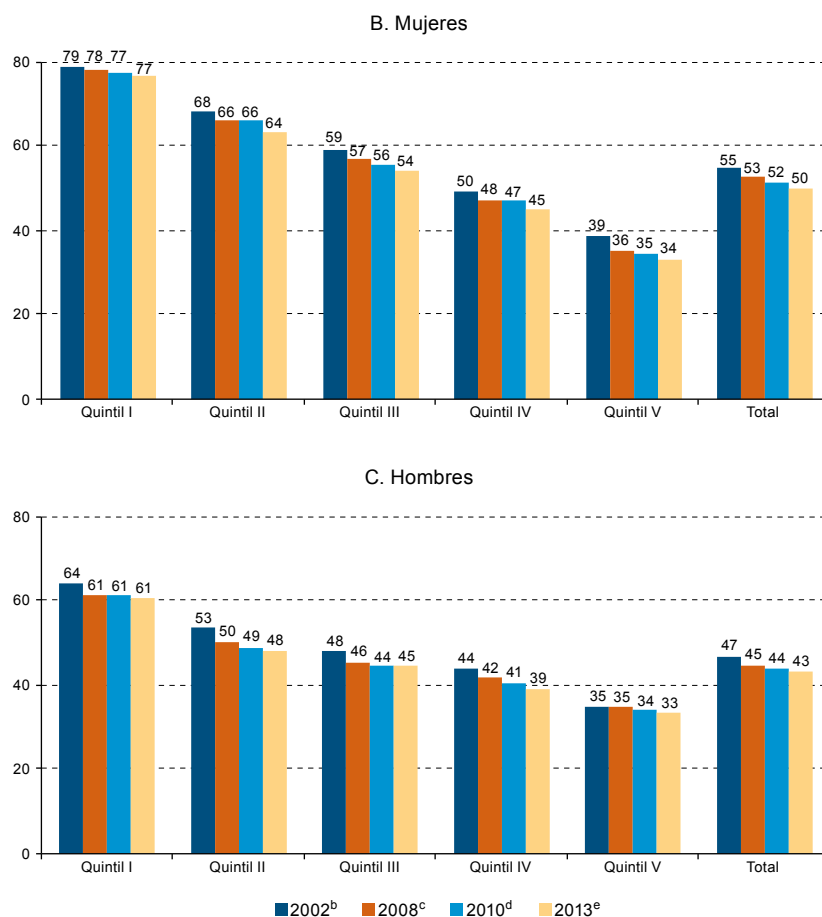


Gráfico III.12 (conclusión)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Promedios simples. Los promedios regionales por año se construyeron sobre la base de la información de cada país para ese año con cobertura nacional. Cuando no se contó con dicha información, se utilizó el año más próximo o la cobertura urbana.

^b Los datos de Chile corresponden a 2000; los de El Salvador, Nicaragua, el Perú y el Paraguay, a 2001. La información de la Argentina, el Ecuador y el Uruguay se refiere a zonas urbanas.

^c Los datos de la Argentina corresponden a 2006 y a zonas urbanas, los de Bolivia (Estado Plurinacional de) y Honduras, a 2007; los de Chile y Guatemala, a 2006; los de El Salvador, a 2009, y los de Nicaragua, a 2005.

^d Los datos de Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile y Nicaragua corresponden a 2009, y los de Guatemala, a 2006. La información de la Argentina se refiere a zonas urbanas.

^e Los datos de Bolivia (Estado Plurinacional de) corresponden a 2011; los de Guatemala, a 2006; los de Honduras, a 2010; los de México, a 2012, y los de Nicaragua, a 2009. La información de la Argentina se refiere a zonas urbanas.

A nivel regional existen marcadas diferencias entre los países con respecto a la inserción de los ocupados en sectores de baja productividad. En 2013, en los países con brechas modestas de bienestar, la proporción de ocupados en sectores de baja productividad alcanzaba el 41,9%, cifra significativamente inferior a la de los países con brechas moderadas (58,2%) y extremas de bienestar (57,7%) (véase el gráfico III.11).

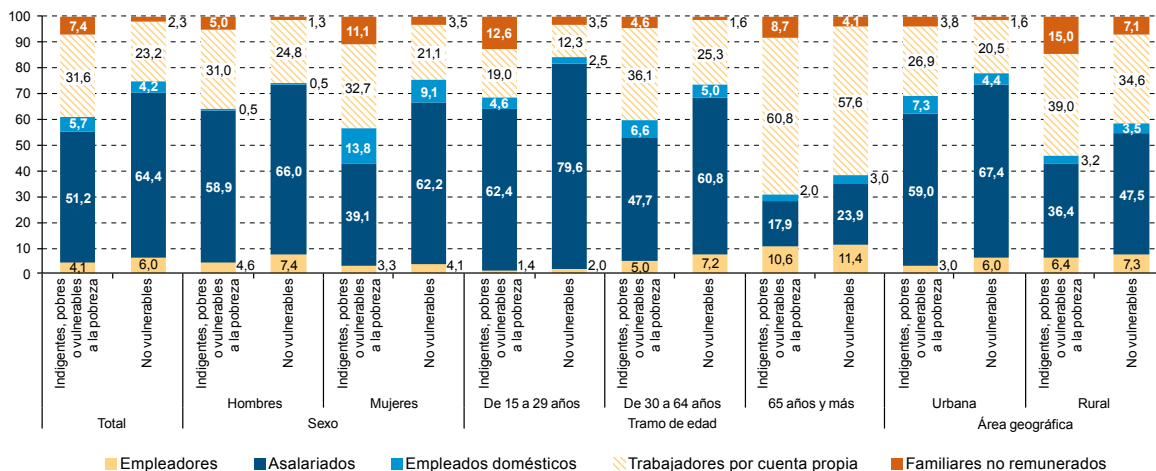
En los quintiles más pobres de la población, la incidencia de las ocupaciones de baja productividad continúa siendo mucho mayor y ha bajado a un ritmo más lento que en los sectores de ingresos más elevados, lo que tuvo como efecto un aumento de las brechas entre los quintiles extremos de la distribución. En particular, entre 2002 y 2013 el ritmo anual de reducción de la ocupación en sectores de baja productividad en áreas urbanas fue menor en el quintil más pobre (0,3%) que en los otros quintiles (entre un 0,6% y un 0,9%). Esto ha producido un leve aumento de la sobrerrepresentación del empleo de baja productividad entre los más pobres: en 2002, la ocupación urbana en sectores de baja productividad en el quintil I fue 1,89 veces la del quintil V, mientras que en 2013 dicha razón llegó a 1,97 veces. Entre las mujeres del quintil más pobre, la tasa de ocupación en sectores de baja productividad pasó de 2,01 veces la de las mujeres del quintil más rico en 2002 a 2,28 veces en 2013. En cambio, entre los hombres más pobres no hubo tal aumento: en 2002, la ocupación de baja productividad en la población masculina del quintil más pobre fue 1,84 veces la de los hombres del quintil más rico, cifra levemente más alta que la apreciada en 2013 (1,83 veces) (véase el gráfico III.12). En cuanto a la situación en los países de la región, el primer quintil de ingresos de Chile —país de brechas modestas de bienestar— presentaba en 2013 la menor incidencia de ocupación urbana en sectores de baja productividad (38%), mientras que la mayor incidencia (83%) se verificaba en Honduras, país de brechas extremas.

iv) Categoría ocupacional y rama de actividad

La categoría ocupacional es un indicador de la calidad y estabilidad de los empleos; los trabajadores por cuenta propia, los familiares no remunerados y los trabajadores domésticos suelen tener ingresos más bajos, condiciones más precarias de trabajo y menor protección social en comparación con los asalariados y los empleadores. Como es de esperarse, las personas en situación de indigencia, pobreza o vulnerabilidad se insertan mayormente como trabajadores por cuenta propia (31,6%) y familiares no remunerados (7,4%) y entre la población no vulnerable se observa un mayor porcentaje de asalariados (64,4%) y empleadores (6%). Las mujeres se encuentran ubicadas, en gran medida, en trabajos independientes no calificados y en el empleo doméstico, y la proporción de las que trabajan como familiares no remuneradas duplica con creces la de los hombres. Los hombres, a su vez, se ocupan como trabajadores independientes no calificados y asalariados. Esta situación aporta claridad sobre la concentración de las mujeres en un ámbito acotado de ocupaciones, lo que produce una marcada segregación ocupacional por sexo que, a su vez, tiene consecuencias en los ingresos laborales (véase el gráfico III.13).

■ **Gráfico III.13**

América Latina (18 países): categoría ocupacional de los ocupados de 15 años y más, según situación de vulnerabilidad a la pobreza de los hogares, sexo, tramo de edad y área geográfica, alrededor de 2013^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

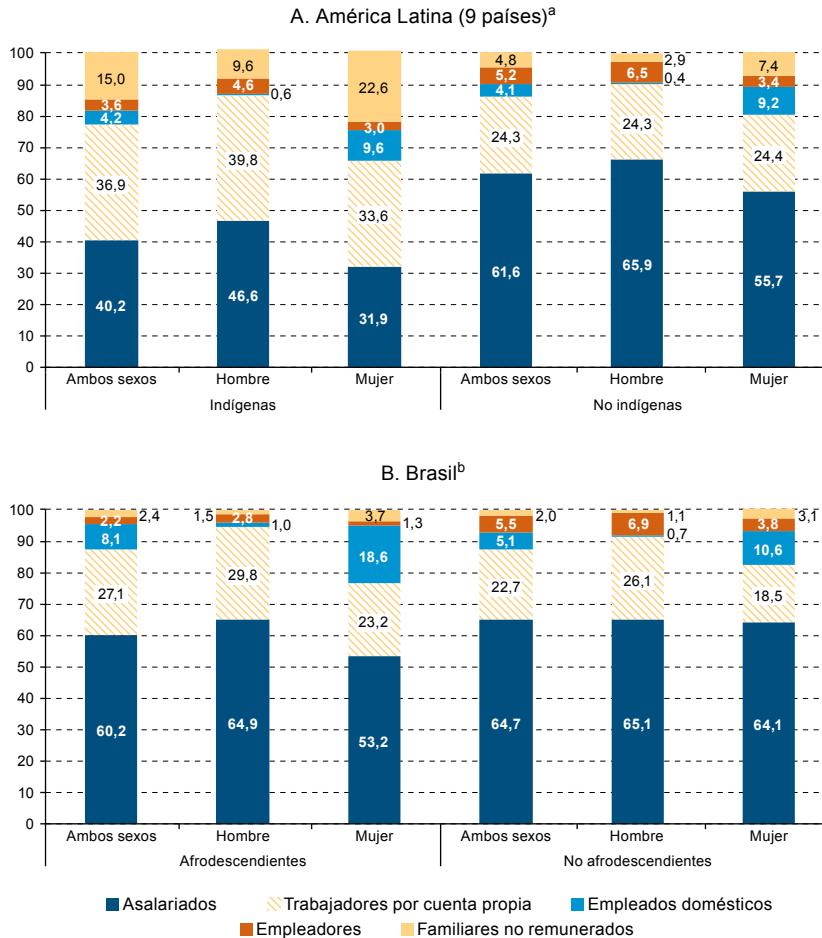
^a Promedio ponderado sobre la base de la información de 18 países: Argentina (zonas urbanas), Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

Entre los ocupados jóvenes (de 15 a 29 años), se estima que un 62,4% de los vulnerables y un 79,6% de los no vulnerables trabajan como asalariados. Entre las personas de 30 a 64 años, se constata una menor pero significativa proporción de asalariados entre la población indigente, pobre o vulnerable (47,7%) y la no vulnerable (60,8%), como también una cuantía ostensible de trabajadores por cuenta propia. Por otra parte, las personas de 65 años y más están ocupadas principalmente en trabajos por cuenta propia: un 60,8% entre la población vulnerable y un 57,6% entre la no vulnerable. La proporción de empleadores entre las personas de 65 años y más se eleva a un 10,6% entre los vulnerables y a un 11,4% entre los no vulnerables. La estructura ocupacional refleja asimismo una mayor presencia de asalariados en las zonas urbanas en comparación con las rurales, donde es más elevado el porcentaje de ocupados por cuenta propia y de familiares no remunerados (véase el gráfico III.13).

Introduciendo en el análisis la dimensión étnica y racial, según información de nueve países de América Latina de los cuales se dispone de datos, se registra una mayor proporción de trabajadores por cuenta propia y de familiares no remunerados entre la población indígena y una mayor proporción de asalariados y de empleadores entre los no indígenas. Asimismo, el caso de Brasil indica que la población afrodescendiente tiene un porcentaje más elevado de trabajadores por cuenta propia que el resto de la población y que, entre las trabajadoras domésticas asalariadas, el porcentaje de mujeres afrodescendientes (18,6%) supera en 8 puntos porcentuales a la población femenina no afrodescendiente (véase el gráfico III.14).

■ Gráfico III.14

América Latina (8 países y el Brasil): categoría ocupacional de los ocupados de 15 años y más, según raza/etnia y sexo, totales nacionales, alrededor de 2013^a
 (En porcentajes de la población ocupada de 15 años y más)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

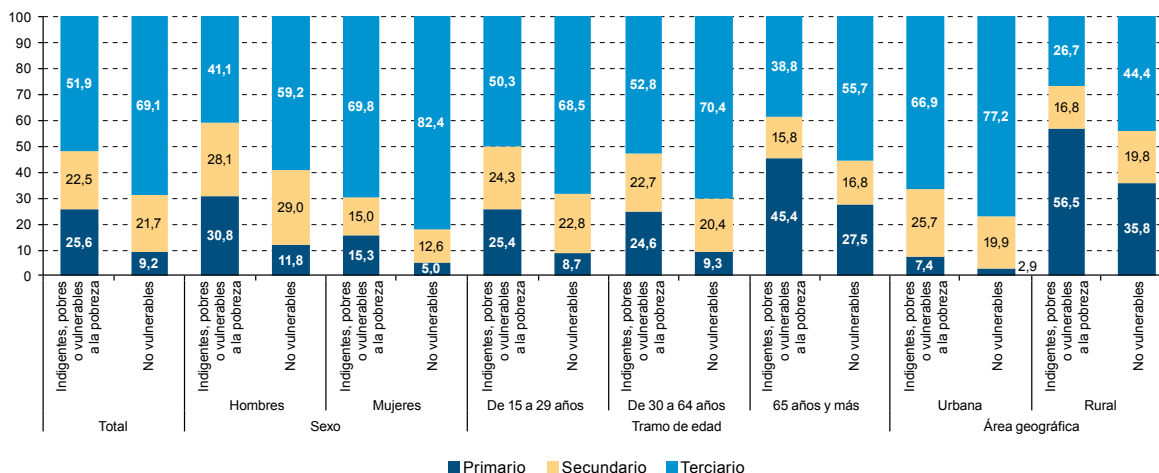
^a Promedio simple sobre la base de la información de Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, el Ecuador, México, Panamá, el Perú, el Paraguay y el Uruguay. La población no indígena no incluye a la población afrodescendiente.

^b La población no afrodescendiente no incluye a la población indígena.

Según la situación de vulnerabilidad de la población ocupada, varía también su distribución en los sectores de la actividad económica. Alrededor de 2013, la inserción de los ocupados indigentes, pobres o vulnerables en el sector primario (agricultura) era mucho más elevada que entre los no vulnerables, mientras que la inserción en el sector terciario (servicios) era menor. Las diferencias de género y etarias son muy pronunciadas. Entre los indigentes, pobres o vulnerables, la inserción en el sector terciario se estima en un 69,8% entre las mujeres y en un 41,1% entre los hombres. Por otra parte, los ocupados de 15 a 29 años y de 30 a 64 años se insertan principalmente en el sector terciario, mientras que en el caso de los mayores de 65 años predomina el sector primario. Finalmente, la población indigente, pobre o vulnerable de zonas rurales se inserta principalmente en el sector primario (56,5%), mientras que en las zonas urbanas se ubica en mayor medida en el sector terciario (66,9%) (véase el gráfico III.15).

■ Gráfico III.15

América Latina (18 países): sector de actividad de los ocupados de 15 años y más, según situación de vulnerabilidad a la pobreza de los hogares, sexo, tramo de edad y área geográfica, alrededor de 2013^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Promedio ponderado sobre la base de la información de 18 países: Argentina (zonas urbanas), Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

b) Brechas en el acceso a derechos y a la protección social

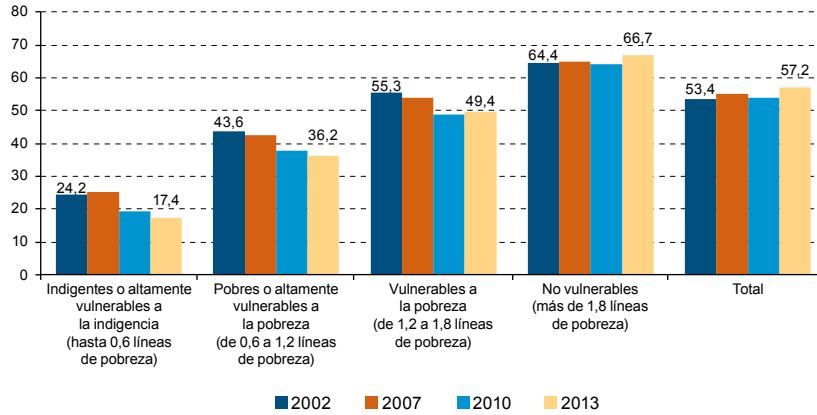
i) Tenencia de contrato laboral por parte de las personas asalariadas

Un indicador relevante para el análisis de las brechas en el mercado laboral y la calidad de los empleos es la existencia de un contrato formal de trabajo, ya que este permite el acceso a derechos y prestaciones sociales, como la cotización en sistemas de pensiones y de salud, el goce de licencias maternales y paternales y vacaciones remuneradas, la delimitación de la jornada de trabajo y el pago de horas extras, entre otras.

En América Latina, la proporción de asalariados con contrato formal de trabajo aumentó del 53,4% en 2002 al 57,2% en 2013. Esa proporción es superior entre los asalariados no vulnerables en comparación con los asalariados indigentes, pobres o vulnerables (véase el gráfico III.16), entre los hombres en comparación con las mujeres, entre los trabajadores adultos en comparación con los jóvenes o los de mayor edad, y en las zonas urbanas en comparación con las zonas rurales (véase el gráfico III.17).

■ **Gráfico III.16**

América Latina (13 países): tenencia de contrato de los asalariados de 15 años y más, según situación de vulnerabilidad a la pobreza de los hogares, totales nacionales, 2002-2013^a
(En porcentajes)

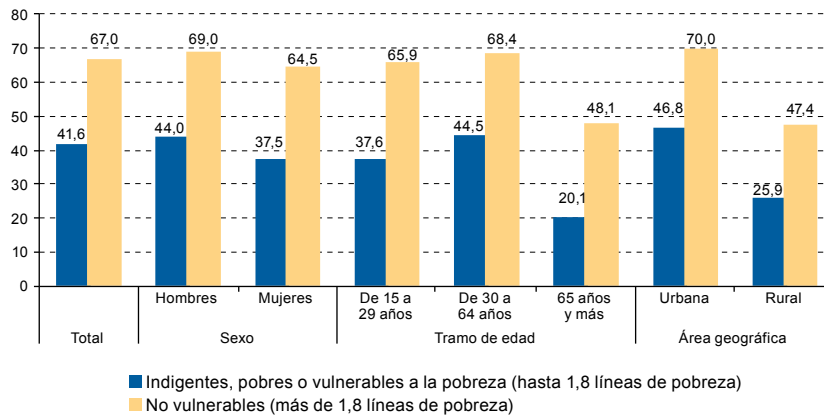


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Promedio ponderado sobre la base de la información de la Argentina (Gran Buenos Aires), Bolivia (Estado Plurinacional de) (capitales de departamento y El Alto), el Brasil, Chile, Colombia, el Ecuador (zonas urbanas), El Salvador, Guatemala, México, Panamá, el Paraguay (área metropolitana de Asunción), el Perú y la República Dominicana. En los datos de 2002 no se incluye al Paraguay (área metropolitana de Asunción), al Perú ni a la República Dominicana. En los datos de 2010 y 2013, no se incluye a Guatemala.

■ **Gráfico III.17**

América Latina (18 países): tenencia de contrato de los asalariados de 15 años y más, según situación de vulnerabilidad a la pobreza de los hogares, sexo, tramo de edad y área geográfica, alrededor de 2013^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

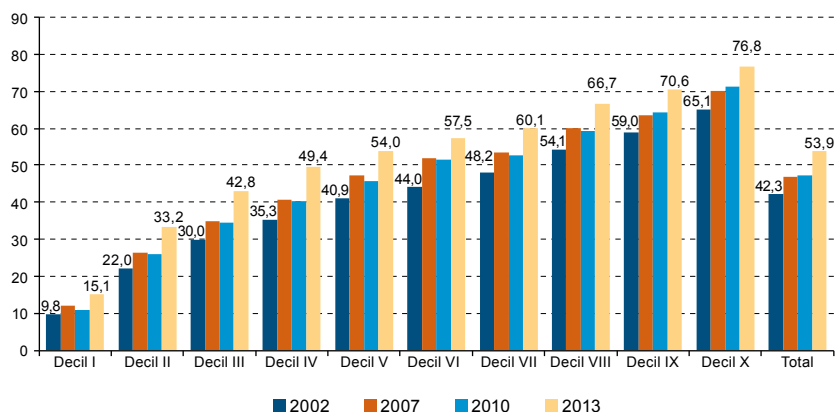
^a Promedio ponderado sobre la base de la información de 18 países: Argentina (zonas urbanas), Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

ii) Afiliación a la seguridad social: pensiones y salud

Entre 2002 y 2013, la cobertura de los sistemas de pensiones y de salud ha registrado un significativo aumento entre la población ocupada de América Latina. Con respecto a las pensiones, los incrementos en el período van desde 5,3 puntos porcentuales en el caso del primer decil hasta 14,2 puntos porcentuales en el cuarto decil. Aunque se aprecian mejoras, en 2013, persistían importantes brechas de cobertura: mientras la afiliación a los sistemas previsionales alcanzaba al 76,8% de los ocupados del décimo decil de ingresos, no superaba el 30% en el promedio de los tres primeros deciles (véase el gráfico III.18). Además, la afiliación a los sistemas de pensiones se muestra heterogénea entre los países de la región, ya que los trabajadores de países con brechas modestas de bienestar presentan niveles de afiliación superiores a los de brechas moderadas o extremas.

■ Gráfico III.18

América Latina (12 países): afiliación a sistemas de pensiones de los ocupados de 15 años y más, según deciles de ingreso, totales nacionales 2002-2013^a
(En porcentajes)



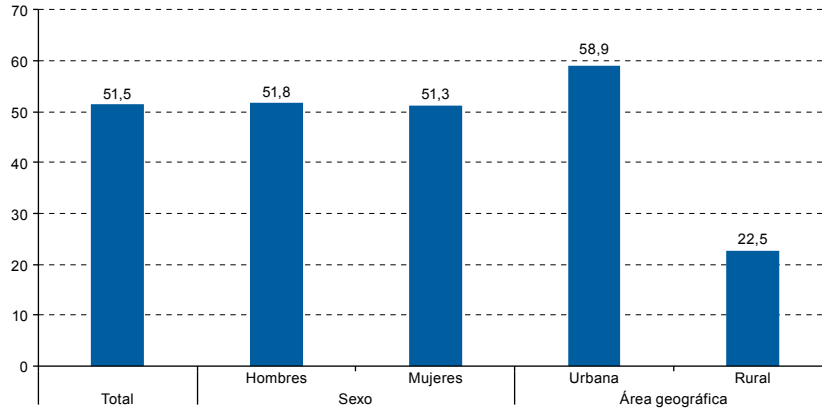
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Promedio ponderado sobre la base de la información de Bolivia (Estado Plurinacional de) (capitales de departamento y El Alto), el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador (zonas urbanas), El Salvador, Honduras, Nicaragua, el Paraguay (área metropolitana de Asunción), el Perú y el Uruguay (zonas urbanas). En 2002 no se consideran los datos de Colombia, Costa Rica y Honduras. En los datos de 2007, no se incluye a Colombia ni a Costa Rica. En 2010, no se incluye a Nicaragua. En los datos de 2013, no se incluye a Honduras ni a Nicaragua.

Las diferencias en la afiliación a los sistemas de pensiones son significativas al considerar el área de residencia, ya que alrededor de 2013 la afiliación de los ocupados urbanos era de un 58,9%, mientras que entre los ocupados rurales era de un 22,5%. Por otra parte, la afiliación no difiere significativamente por sexo, evidenciando niveles cercanos al 50% tanto para las mujeres como para los hombres ocupados (véase el gráfico III.19). Sin embargo, para tomar en cuenta en el análisis de la afiliación a los sistemas de pensiones la alta proporción de mujeres que trabajan sin remuneración en los hogares, se puede considerar el total de la población en edad de trabajar (y no solo a los ocupados), en la cual la brecha de género es significativa: solo el 27,3% de las mujeres de 15 años y más están afiliadas a un sistema de pensiones, en comparación con el 39,5% de los hombres.

■ **Gráfico III.19**

América Latina (12 países): afiliación a sistemas de pensiones de los ocupados de 15 años y más, según sexo y área geográfica, alrededor 2013^a
(En porcentajes)



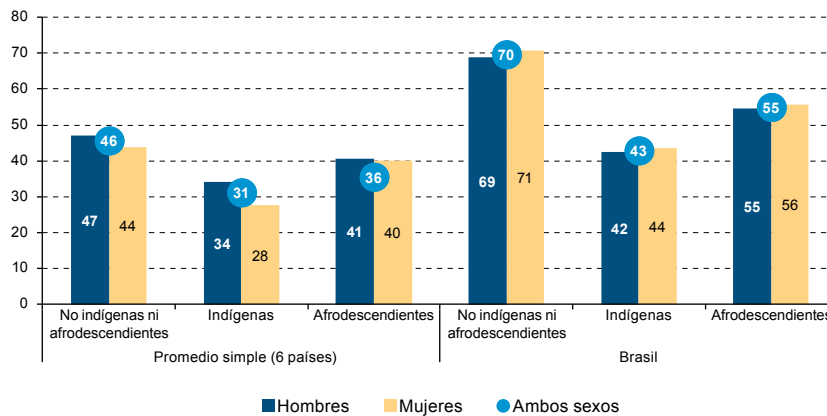
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Promedio ponderado sobre la base de la información de Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua, el Paraguay, el Perú y el Uruguay.

En relación con la pertenencia racial y étnica, la población ocupada no indígena y no afrodescendiente muestra una mayor afiliación a los sistemas de pensiones, tanto entre los hombres como entre las mujeres. En el caso de los afrodescendientes, en el Brasil y en los otros seis países considerados en el análisis, la afiliación es superior a la presentada por la población indígena. A modo de ejemplo, en 2013 un 70% de la población no indígena ni afrodescendiente del Brasil se encontraba afiliada a sistemas de pensiones; la cifra alcanzaba un 55% entre la población afrodescendiente y un 43% entre la población indígena, sin mayores diferencias según sexo (véase el gráfico III.20).

■ **Gráfico III.20**

América Latina (6 países y el Brasil): afiliación a sistema de pensiones de los ocupados de 15 años y más, según raza/etnia y sexo, alrededor de 2013^a
(En porcentajes)



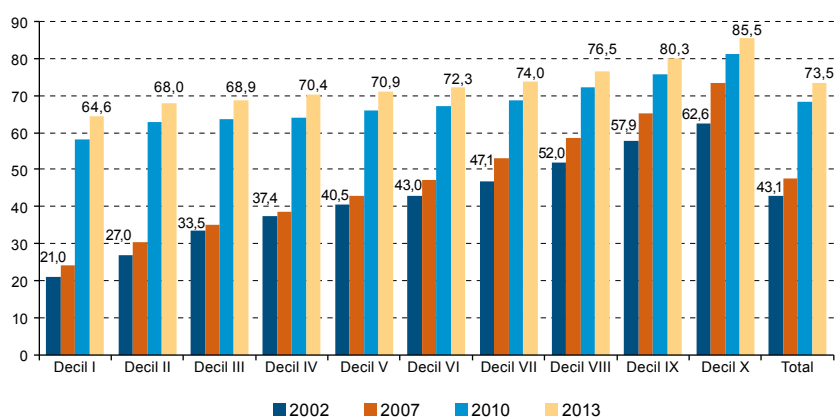
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Promedio simple sobre la base de la información de Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, el Ecuador, el Perú, el Paraguay y el Uruguay. Se identifica a la población afrodescendiente solo en las encuestas de Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, el Ecuador, el Perú y el Uruguay.

La cobertura de los sistemas de salud también ha aumentado considerablemente entre 2002 y 2013, año en que la afiliación llegó aproximadamente a dos tercios de la población ocupada. A inicios de la década, ese indicador no superaba el 50% en los primeros siete deciles de la distribución del ingreso. En cambio, alrededor de 2013 se estima una afiliación a la salud de entre el 64,6% en el primer decil y el 85,5% en el décimo decil (véase el gráfico III.21). Nuevamente, el análisis por brechas de bienestar da cuenta de una situación dispar entre los países, en particular en relación con la cobertura de los más pobres. En los países de brechas modestas, la afiliación a sistemas de salud del primer decil es del 68,3%; en los de brechas moderadas, la cifra alcanza el 74,5 %, pero en los de brechas extremas, el porcentaje de afiliados no supera el 10%.

■ Gráfico III.21

América Latina (13 países): afiliación a sistemas de salud de los ocupados de 15 años y más, según deciles de ingreso, totales nacionales, 2002-2013^a
(En porcentajes)



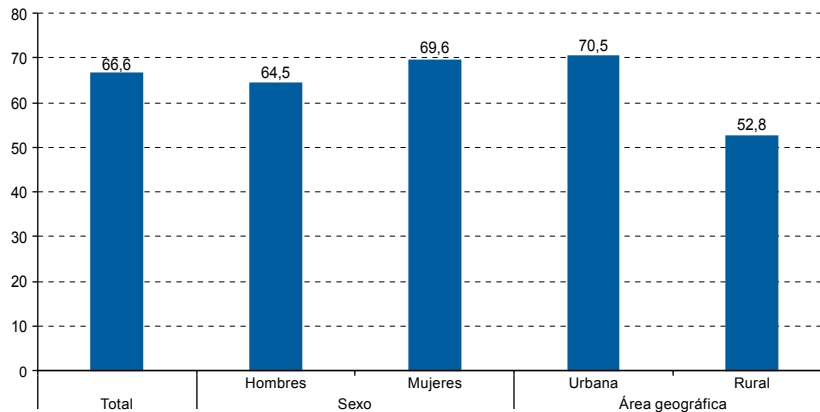
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Promedio ponderado sobre la base de la información de la Argentina (Gran Buenos Aires), Bolivia ((Estado Plurinacional de) (capitales de departamento y El Alto), Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador (zonas urbanas), El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá, el Paraguay (área metropolitana de Asunción), el Perú y el Uruguay (zonas urbanas). No se incluyen los siguientes países en los años mencionados: Colombia y Honduras en 2002, Colombia en 2007, Nicaragua en 2010 y Honduras y Nicaragua en 2013.

La afiliación a la salud entre los ocupados es más elevada para las mujeres que para los hombres. La brecha de afiliación entre zonas geográficas urbanas y rurales se estima en 17,7 puntos porcentuales, siendo inferior a la observada en el caso de los sistemas de pensiones (véase el gráfico III.22).

■ Gráfico III.22

América Latina (13 países): afiliación a sistemas de salud entre los ocupados de 15 años y más, según sexo y área geográfica, total nacional, 2013^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Promedio ponderado sobre la base de la información de la Argentina (zonas urbanas), Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá, el Paraguay, el Perú y el Uruguay.

c) Brechas de ingresos y pobreza

i) Ingresos laborales

El análisis de los ingresos laborales —que incluyen salarios e ingresos por trabajo independiente— da cuenta tanto de la calidad del empleo como de los niveles de segregación ocupacional. Después de un estancamiento en los años noventa, entre 2002 y 2013 se ha observado en la región un incremento en términos reales de los ingresos laborales, de un promedio de 4,1 a 4,9 veces la línea de pobreza. Al considerar el sexo de los trabajadores, se verifica que esta variación ha sido dispar. Si bien los ingresos laborales medios de las mujeres (4,1 veces la línea de pobreza alrededor de 2013) siguen siendo significativamente menores que los de los hombres (5,6 veces)²⁸, la brecha mostró una leve disminución a lo largo del período (véase el gráfico III.23). Esto puede deberse al aumento de la participación laboral de las mujeres, al incremento de los salarios mínimos²⁹ y a la implementación de políticas de formalización del empleo doméstico³⁰ (CEPAL/OIT, 2014b; Amarante y Arim, 2015).

²⁸ Aquí se toman en cuenta los ingresos laborales mensuales. Parte de las diferencias entre los ingresos laborales de hombres y mujeres pueden obedecer a que los hombres trabajan una mayor cantidad de horas de manera remunerada. En efecto, en 2012 los hombres trabajaban casi ocho horas más, como promedio semanal, en tareas remuneradas. Si se incorpora este factor, se sigue observando una diferencia de los ingresos medios por género en la mayoría de los países, aunque las distancias se atenúan. En algunos casos, como la Argentina, Costa Rica, El Salvador, Honduras y Nicaragua, las diferencias salariales tienden a desaparecer al controlar las horas de trabajo (CEPAL, 2014b).

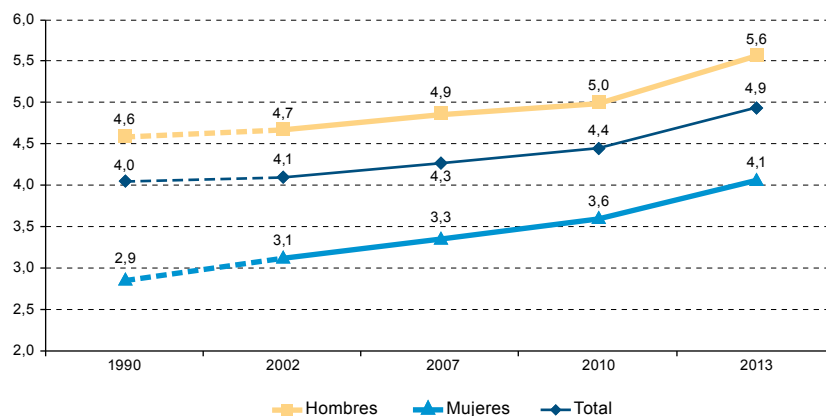
²⁹ Considerando la mayor proporción de mujeres en grupos con bajos ingresos laborales (OIT, 2010), el aumento del salario mínimo registrado recientemente en algunos países de la región ha traído consecuencias positivas para el promedio de los ingresos laborales femeninos. Maurizio (2014) da cuenta de impactos igualadores del salario mínimo en algunos países de la región (Argentina, Brasil y Uruguay).

³⁰ La formalización del trabajo doméstico favoreció en particular a las mujeres. Sin embargo, los procesos generales de formalización tuvieron impactos desiguales en las brechas de ingresos entre hombres y mujeres según los países. Mientras que en el Brasil, el Ecuador, Panamá y el Paraguay las tendencias de formalización tuvieron un efecto favorable en la reducción de diferencias de ingresos laborales entre hombres y mujeres, en Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, México y el Perú, los procesos de formalización contribuyeron a ampliar las brechas de ingresos. Por ejemplo, en Colombia esto ocurrió porque la formalización entre los hombres fue superior que entre las mujeres (CEPAL/OIT, 2014b).

■ Gráfico III.23

América Latina (18 países): ingresos laborales de los ocupados de 15 años y más, según sexo, total nacional, 1990-2013^a

(En múltiplos de la línea de pobreza)



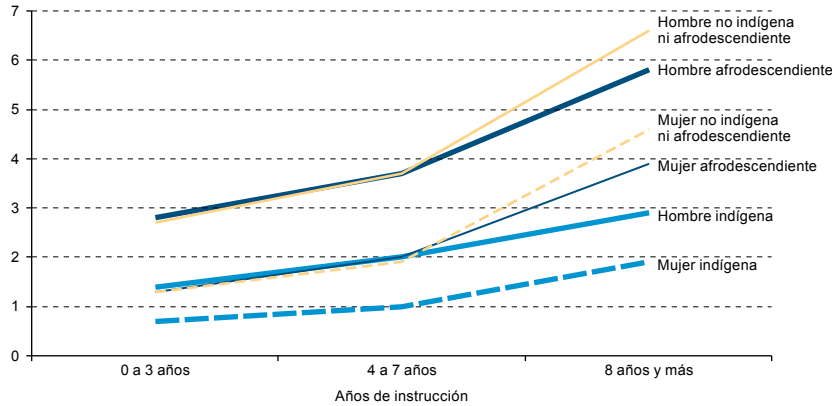
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Promedio ponderado sobre la base de la información de la Argentina (Gran Buenos Aires), Bolivia (Estado Plurinacional de) (capitales de departamento y El Alto), el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador (zonas urbanas), El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, el Paraguay (área metropolitana de Asunción), el Perú, la República Dominicana, el Uruguay (zonas urbanas) y Venezuela (República Bolivariana de).

Los ingresos laborales también reflejan disparidades presentes en el mundo del trabajo según otras dimensiones, que incluyen el área geográfica de residencia y la raza o etnia de los ocupados. Los ingresos laborales medios son más elevados en las zonas urbanas (470 dólares mensuales en 2013) que en las rurales (192 dólares), y existen marcadas diferencias por raza y etnia. A su vez, el cruce de la dimensión étnica y racial con la dimensión de género conforma un patrón de desigualdad en el que las mujeres indígenas se sitúan en la posición inferior de la escala de ingresos en todos los niveles de educación. Entre las personas de mayor nivel educacional (ocho años y más de instrucción), el extremo superior de la escala de ingresos es ocupado por los hombres no indígenas ni afrodescendientes, seguidos por los hombres afrodescendientes, las mujeres no indígenas ni afrodescendientes, las mujeres afrodescendientes, los hombres indígenas y, finalmente, las mujeres indígenas (véase el gráfico III.24).

■ **Gráfico III.24**

América Latina (9 países): ingresos laborales, según sexo, raza/etnia y años de escolaridad, totales nacionales, alrededor de 2013^a
(En múltiplos de líneas de pobreza)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Población indígena y población no indígena ni afrodescendiente: Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Ecuador, México, Panamá, Perú, Paraguay y Uruguay. Población afrodescendiente: Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Ecuador, Perú y Uruguay.

La tendencia a la ocupación de las mujeres en empleos de menor calidad se corrobora al comparar los ingresos laborales que perciben con los recibidos por los hombres que pertenecen al mismo quintil de ingreso per cápita de los hogares. Como se observa en el gráfico III.25, en 2013 las mujeres en todos los quintiles de ingreso obtenían, en promedio, ingresos laborales más bajos que los hombres.

■ **Gráfico III.25**

América Latina (18 países): ingresos laborales de las mujeres, según quintiles de ingreso y área geográfica, 1997-2013^a
(En porcentajes de los ingresos laborales de los hombres)

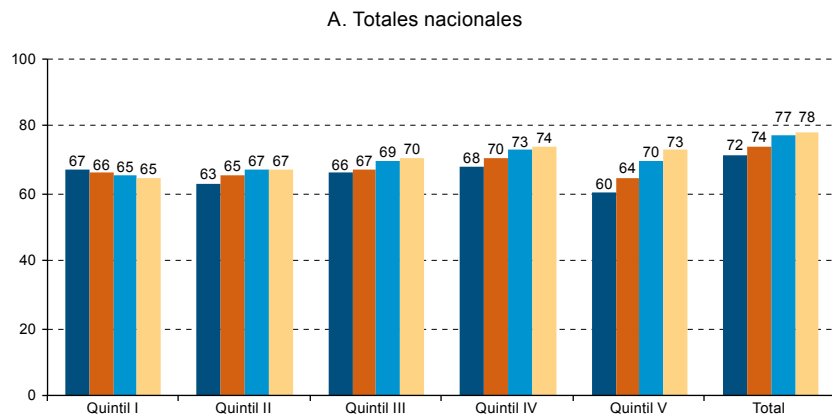
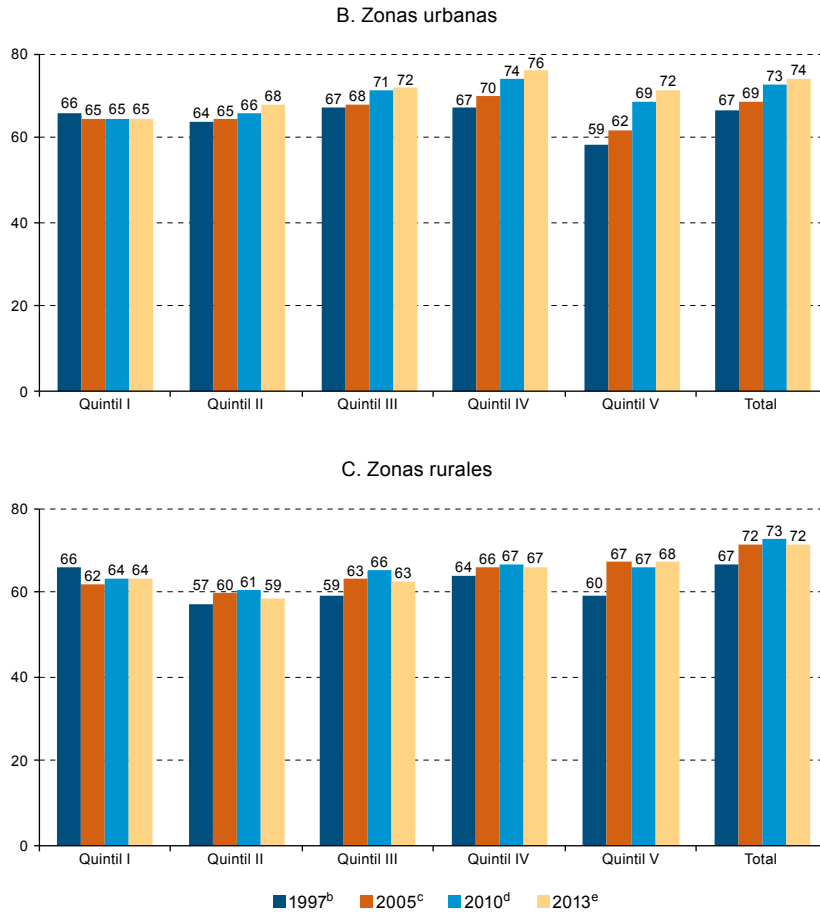


Gráfico III.25 (conclusión)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Ingreso laboral = salarios + ingresos por trabajo independiente (cuenta propia). Los promedios simples regionales por año se construyeron sobre la base de la información de cada país para ese año con cobertura nacional. Cuando no se contó con dicha información, se utilizó el año más próximo o la cobertura urbana.

^b Los datos del Brasil, Chile, México y el Paraguay corresponden a 1996; los de Guatemala, a 1989, y los de Nicaragua, a 1998. La información de la Argentina, el Ecuador, Panamá, el Paraguay y el Uruguay se refiere a zonas urbanas.

^c Los datos de Bolivia (Estado Plurinacional de), El Salvador y México corresponden a 2004; los de Chile, a 2003; los de Guatemala, a 2002, y los de Honduras y el Perú, a 2003. La información de la Argentina y el Uruguay se refiere a zonas urbanas.

^d Los datos de Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile y Nicaragua corresponden a 2009, y los de Guatemala, a 2006. La información de la Argentina se refiere a zonas urbanas.

^e Los datos de Bolivia (Estado Plurinacional de) corresponden a 2011; los de Guatemala, a 2006; los de Honduras a 2010; los de México, a 2012, y los de Nicaragua, a 2009. La información de la Argentina se refiere a zonas urbanas.

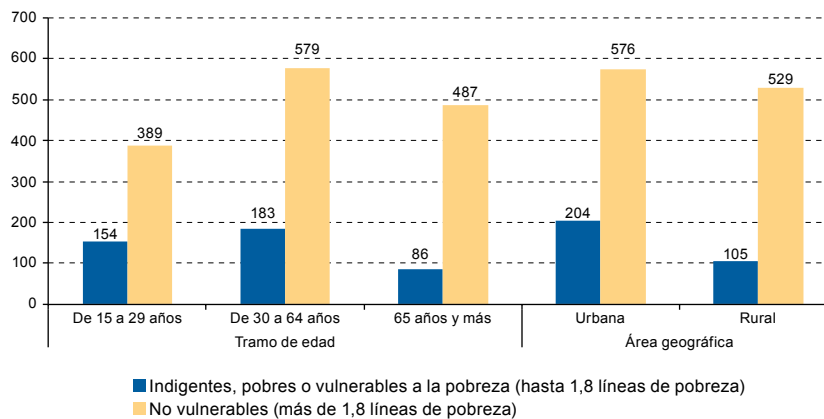
Entre 1997 y 2013, la disparidad por sexo de los ingresos laborales se redujo en todos los quintiles de ingresos, excepto en el quintil más pobre, donde aumentó, posiblemente porque muchos de los trabajadores y, especialmente, las trabajadoras son informales y no reciben el salario mínimo. En este último grupo, mientras que en 1997 el ingreso laboral de las mujeres representó el 67% del percibido por los hombres, en 2013 dicha relación bajó al 65%. Las reducciones más relevantes de las brechas entre los ingresos laborales por sexo se evidenciaron en los quintiles IV y V de las zonas urbanas y en el quintil más rico de las zonas rurales. La peor situación se verificó en el quintil

más pobre de las zonas rurales, donde las mujeres tenían un ingreso laboral equivalente al 64% del percibido por los hombres en 2013 (véase el gráfico III.25)³¹.

Las desigualdades de ingresos se repiten a lo largo del ciclo de vida: si bien los ocupados indigentes, pobres o vulnerables de 30 a 64 años tienen mayores ingresos que los jóvenes, sus ingresos laborales medios son bajísimos respecto de los correspondientes a los no vulnerables. Alrededor de 2013, los adultos indigentes, pobres o vulnerables recibieron por su trabajo en promedio 184 dólares, monto equivalente a menos de un tercio del recibido por sus pares no vulnerables (579 dólares) pero superior al percibido por los jóvenes (159 dólares) y las personas de 65 años y más (86 dólares). La desigualdad territorial presente en América Latina también se refleja en los montos de los ingresos laborales, que difieren según sean de zonas rurales o urbanas (véase el gráfico III.26).

■ **Gráfico III.26**

América Latina (18 países): ingresos laborales de los ocupados de 15 años y más, según situación de vulnerabilidad a la pobreza de los hogares, tramo de edad y área geográfica, alrededor de 2013^a
(En dólares de 2005)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Promedio ponderado sobre la base de la información de 18 países: Argentina (zonas urbanas), Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

ii) Población sin ingresos propios

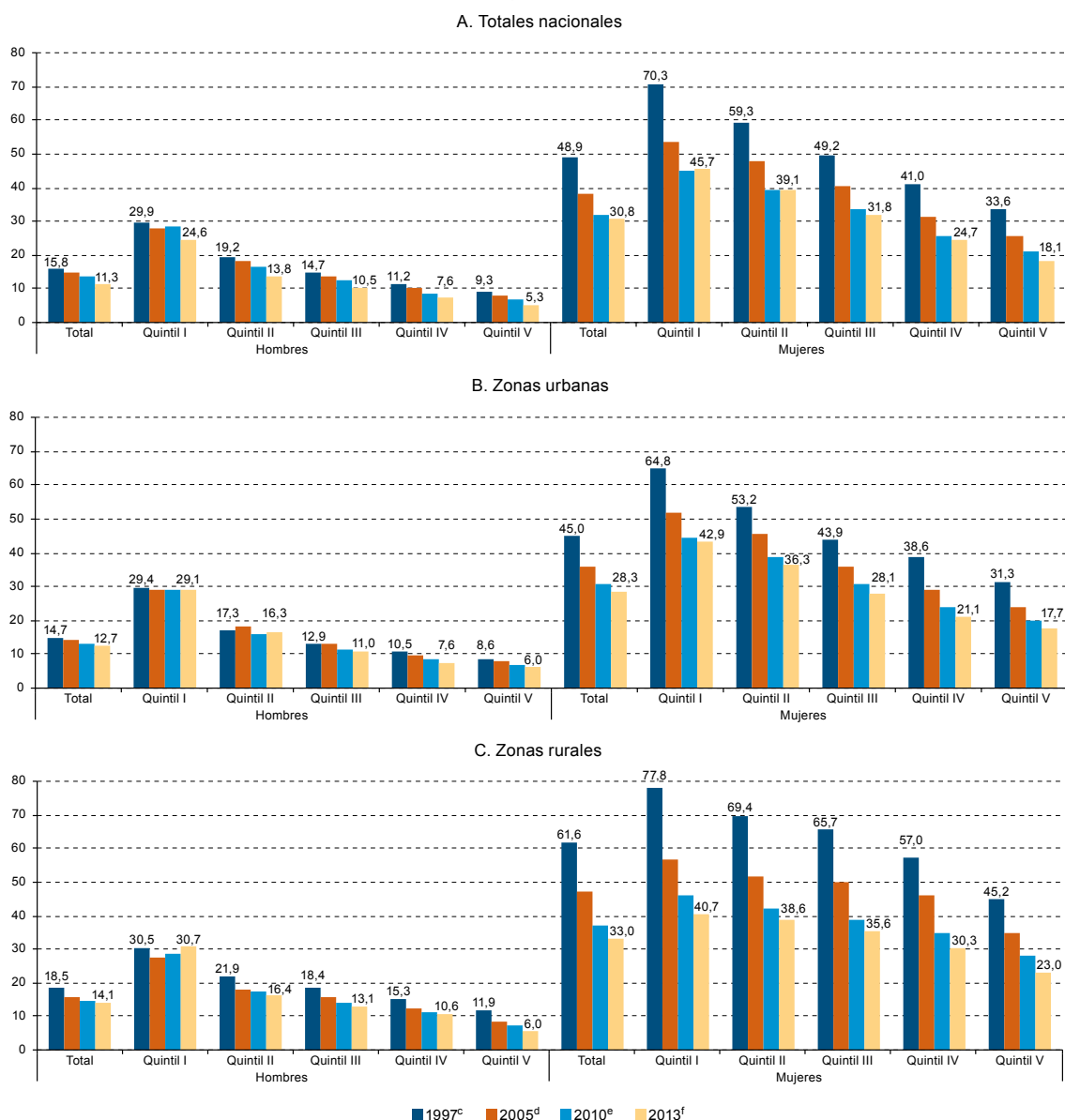
El indicador de población sin ingresos propios puede utilizarse como aproximación a la falta de autonomía económica y —junto con la ausencia de protección social— como medida de vulnerabilidad o de desprotección ante riesgos, puesto que las personas en esa condición están más expuestas a los choques económicos. En América Latina, la incidencia de la población sin ingresos propios es significativamente superior entre las mujeres, y entre ellas se destacan las que pertenecen a los quintiles más pobres. En 2013, las incidencias más bajas se evidencian entre los hombres de los quintiles socioeconómicamente más aventajados (un 5% en el quintil V y un 8% en el quintil IV) (véase el gráfico III.27).

³¹ Con relación a la disparidad de los ingresos laborales por sexo en el quintil más pobre, en el último año con datos, el único país que evidenciaba una situación favorable a las mujeres —si bien en un contexto de muy bajos salarios— era Honduras (índice de paridad del 115% en 2010). A continuación se situaban El Salvador (94%) y Chile (84%). Las situaciones menos favorables para las mujeres tenían lugar en el Uruguay, el Perú, México y la Argentina, donde los valores rondaban el 70%.

■ Gráfico III.27

América Latina (17 países): población sin ingresos propios, por quintiles de ingreso, sexo y área geográfica, 1997-2013^a

(En porcentajes de la población de 15 años y más)^b



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Promedios regionales ponderados. Los promedios regionales por año se construyeron sobre la base de la información de cada país para ese año con cobertura nacional. Cuando no se tuvo dicha información, se utilizó el año más próximo o la cobertura urbana.

^b Población de 15 años y más que no percibe ingresos monetarios individuales ni estudia (según su condición de actividad) en relación con el total de la población de 15 años y más que no estudia. El ingreso de los individuos se obtiene de la sumatoria de las siguientes fuentes de ingresos: sueldos, salarios y ganancias de los trabajadores independientes provenientes del mercado de trabajo; jubilaciones y pensiones; transferencias entre hogares y provenientes del exterior; compensaciones sociales otorgadas por el Gobierno; inversiones a plazo fijo y renta de la propiedad, y otras percepciones de ingresos.

^c Los datos del Brasil, Chile, México y Paraguay corresponden a 1996; los de Guatemala, a 1989, y los de Nicaragua, a 1998. La información de la Argentina, el Ecuador, Panamá, el Paraguay y el Uruguay se refiere a zonas urbanas.

^d Los datos de Bolivia (Estado Plurinacional de), El Salvador y México corresponden a 2004; los de Chile, Honduras y el Perú, a 2003, y los de Guatemala, a 2002. La información de la Argentina y el Uruguay se refiere a zonas urbanas.

^e Los datos de Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile y Nicaragua corresponden a 2009, y los de Guatemala, a 2006. La información de la Argentina se refiere a zonas urbanas.

^f Los datos de Bolivia (Estado Plurinacional de) corresponden a 2011; los de Guatemala, a 2006; los de Honduras, a 2010; los de México, a 2012, y los de Nicaragua, a 2009. La información de la Argentina se refiere a zonas urbanas.

Entre 1997 y 2013 la proporción de mujeres sin ingresos propios se redujo significativamente: del 48,9% al 30,8%. Sin embargo, eso significa que, en 2013, algo menos de una de cada tres mujeres latinoamericanas se encontraba en esa situación (véase el gráfico III.27). Esa reducción fue más acentuada en los quintiles más pobres: en los dos primeros quintiles, la población femenina sin ingresos propios disminuyó 24,6 y 20,2 puntos porcentuales, respectivamente. Esto se debe sobre todo a su mayor incorporación al mercado laboral y también a que las mujeres suelen ser las receptoras de las transferencias monetarias dirigidas a la superación de la pobreza (CEPAL, 2015a). Sin embargo, al final del período aún se verificaba una brecha muy acentuada entre la proporción de mujeres sin ingresos propios del primer (45,7%) y el décimo (18,1%) quintil.

La incidencia de la población sin ingresos propios a lo largo del período analizado ha sido casi siempre mayor entre las mujeres rurales que entre las urbanas, pero estas diferencias se redujeron en los últimos años. En 1997, el porcentaje de mujeres sin ingresos propios fue 1,37 veces más alto en las zonas rurales que en las urbanas. En 2013, esta razón bajó a 1,17 veces. Una buena parte de este cambio se debe a lo sucedido con las mujeres más pobres: en 1997, el porcentaje de mujeres rurales del quintil I sin ingresos propios fue equivalente a 1,20 veces el valor observado entre las mujeres urbanas del mismo quintil. Esta razón en 2013 fue de 0,95 veces, es decir que la incidencia de las mujeres del quintil I sin ingresos propios fue más alta en las zonas urbanas que en las zonas rurales.

En cuanto a la situación en los países, en el último año con datos disponibles, las menores incidencias de mujeres sin ingresos propios en el quintil más pobre se observaban en dos países de brechas modestas de bienestar —el Uruguay (21% en 2013) y Chile (31% en 2013)— y uno de brechas moderadas —México (36% en 2012)—, mientras que las incidencias más altas se apreciaban en países de brechas extremas: Nicaragua (80% en 2009), Guatemala (71% en 2006), Honduras (65% en 2010) y el Estado Plurinacional de Bolivia (63% en 2011).

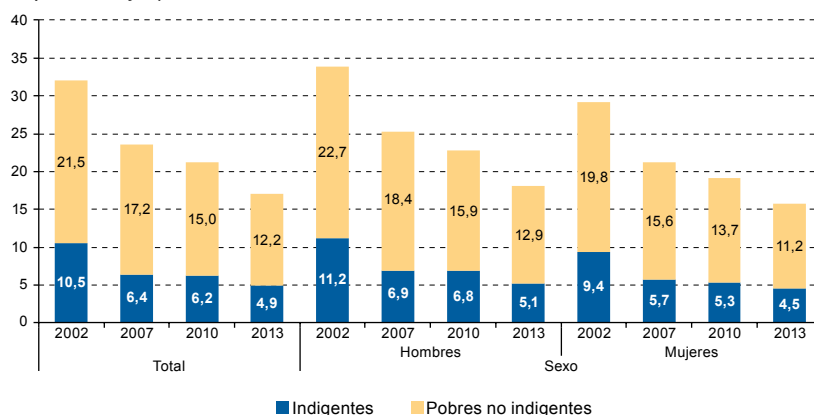
iii) Vulnerabilidad de las personas ocupadas

En 2013, el 39% de las personas ocupadas de la región seguía viviendo en situación de indigencia, pobreza o vulnerabilidad a la pobreza, lo que evidencia que todavía existen grandes déficits de trabajo decente. Sin embargo, América Latina ha registrado una sostenida reducción de los niveles de pobreza e indigencia en el período 2002-2012, tanto en la población total (véase el capítulo I) como entre los ocupados. En 2002, un 32,0% de los ocupados eran pobres y un 10,5% indigentes, mientras que en 2013 esas cifras habían bajado al 17,1% y el 4,9%, respectivamente. La caída de la pobreza entre los ocupados fue de 15,8 puntos porcentuales en el caso de los hombres y de 13,5 puntos porcentuales en el caso de las mujeres (véase el gráfico III.28). Estas tendencias positivas están asociadas con diversos factores, entre los que se destacan un contexto económico favorable, notables mejorías del mercado de trabajo y diversas iniciativas en el ámbito de las políticas sociales, como la expansión y redefinición de las políticas y programas dirigidos a la superación de la pobreza y la indigencia y a la promoción de la inclusión social (CEPAL, 2015a).

■ **Gráfico III.28**

América Latina (18 países): ocupados de 15 años y más, según situación de pobreza y sexo, totales nacionales, 2002- 2013^a

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

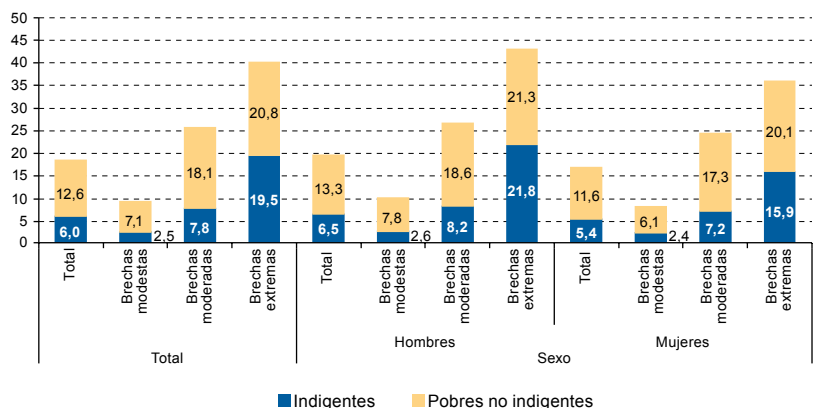
^a Promedio ponderado sobre la base de la información de la Argentina (Gran Buenos Aires), Bolivia (Estado Plurinacional de) (capitales de departamento y El Alto), el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador (zonas urbanas), El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, el Paraguay (área metropolitana de Asunción), el Perú, la República Dominicana, el Uruguay (zonas urbanas) y Venezuela (República Bolivariana de). En 2007 no se incluyen los datos de El Salvador y el Perú. En 2010 no se incluye a Guatemala. En 2013 no se incluye a Guatemala, a Honduras ni a Nicaragua.

Pese a la significativa reducción, la proporción de ocupados que viven en situación de pobreza e indigencia sigue siendo relativamente alta, y varía mucho según las brechas de bienestar de los países. En aquellos con brechas modestas, en 2013 los trabajadores en situación de indigencia representaban el 2,5% y los pobres alcanzaban el 9,6%. Los niveles de pobreza entre los ocupados aumentan ostensiblemente en países con brechas moderadas (un 7,8% de ocupados indigentes y un 25,9% de pobres) y extremas (un 19,5% de ocupados indigentes y un 40,3% de pobres) (véase el gráfico III.29).

■ **Gráfico III.29**

América Latina (18 países): ocupados de 15 años y más, según situación de pobreza, sexo y brechas de bienestar de los países, totales nacionales, alrededor de 2013^a

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Promedio ponderado sobre la base de la información de la Argentina (zonas urbanas), Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, el Paraguay, el Perú, la República Dominicana, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

Al analizar la situación de pobreza de los ocupados según el sexo alrededor de 2013, en el promedio regional se observa que, mientras entre los hombres un 6,5% de los ocupados eran indigentes y un 19,8% pobres, en el caso de las mujeres, un 5,4% de las ocupadas eran indigentes y un 17,0% pobres (véase el gráfico III.29). La mayor incidencia de trabajadores pobres se observa entre los hombres, cualquiera sea el grado de las brechas de bienestar del país. Esto demuestra los notables efectos de la incorporación de las mujeres al trabajo remunerado, tanto en la disminución de la pobreza como en la reducción de la brecha de ingresos, en comparación con los hombres (CEPAL, 2014a y 2014b).

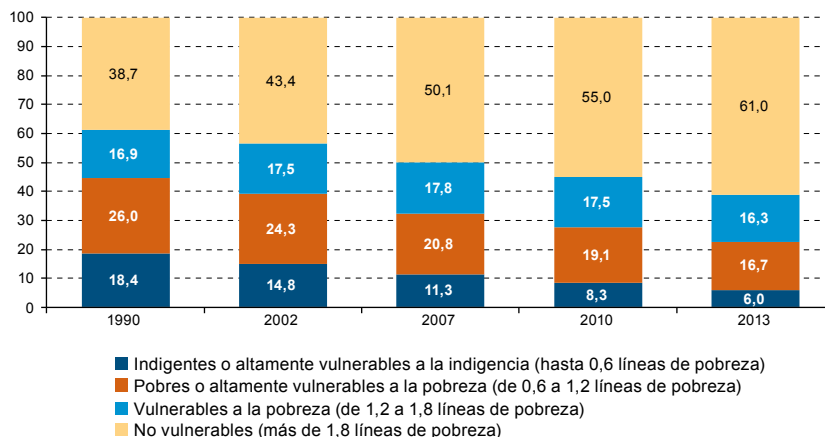
Entre 1990 y 2013, la situación de indigencia, pobreza y vulnerabilidad de los ocupados de 15 años y más descendió en la región (véase el gráfico III.30). La proporción de trabajadores no vulnerables a la pobreza se ha incrementado a un 61%, lo que supone un aumento de aproximadamente 22 puntos porcentuales respecto de los años noventa. No obstante, el número de trabajadores en situación de indigencia, pobreza o vulnerabilidad aún es elevado, y posiblemente aumente como consecuencia del complejo escenario económico actual.

Los tres grupos de países según las brechas de bienestar exhiben amplias disparidades en relación con la magnitud de la indigencia, la pobreza y la vulnerabilidad entre los ocupados, lo que implica diferentes desafíos en cuanto a la escala de intervención de los programas de inclusión laboral y productiva que llevan a cabo los Gobiernos. Mientras que en los países con brechas modestas la población ocupada indigente, pobre o vulnerable representa un 25%, ese porcentaje supera el 50% en los países con brechas moderadas y se sitúa en alrededor de dos tercios en los de brechas extremas (véase el gráfico III.31).

En síntesis, la coyuntura económica favorable de la última década y la adopción de un conjunto de políticas públicas —como el aumento del salario mínimo, la formalización, la extensión de la cobertura de la protección social y el fortalecimiento de la negociación colectiva y de las instancias de diálogo social— implicaron algunas mejoras en la calidad de los empleos y una disminución moderada de la ocupación en empleos de baja productividad (CEPAL, 2015a). Sin embargo, persisten grandes brechas en el mercado de trabajo y la proporción de personas en situación de indigencia, pobreza y vulnerabilidad aún es elevada en la población en general y entre los ocupados. El actual escenario económico pone una cuota mayor de incertidumbre sobre las tendencias futuras de los mercados laborales latinoamericanos. En la sección B se examinan algunos de los programas gubernamentales que pueden contribuir a una mejor inclusión laboral y productiva de los más pobres y vulnerables.

■ **Gráfico III.30**

América Latina (18 países): distribución de los ocupados de 15 años y más, según situación de vulnerabilidad a la pobreza de los hogares, totales nacionales, 1990-2013^a
(En porcentajes)

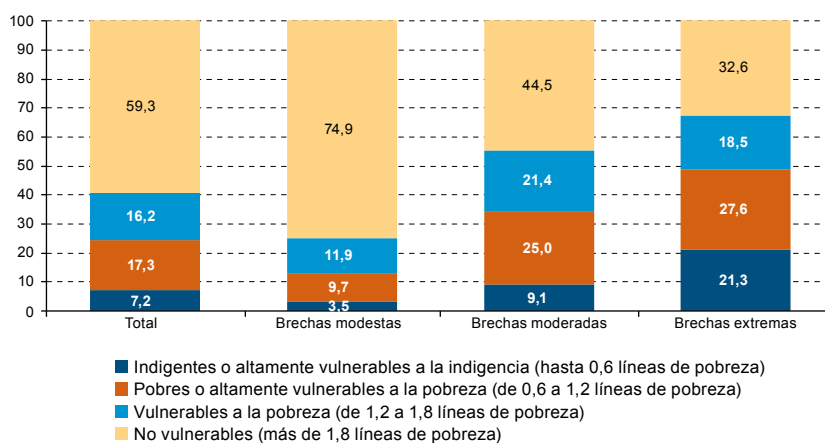


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Promedio ponderado sobre la base de la información de la Argentina (Gran Buenos Aires), Bolivia (Estado Plurinacional de) (capitales de departamento y El Alto), el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador (zonas urbanas), El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, el Paraguay (área metropolitana de Asunción), el Perú, la República Dominicana, el Uruguay (zonas urbanas) y Venezuela (República Bolivariana de). En 2010 no se incluye a Guatemala. En 2013 no se incluye a Guatemala, a Honduras ni a Nicaragua.

■ **Gráfico III.31**

América Latina (18 países): distribución de los ocupados de 15 años y más según situación de vulnerabilidad a la pobreza de los hogares y brechas de bienestar de los países, totales nacionales, alrededor de 2013^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Promedio ponderado sobre la base de la información de la Argentina (zonas urbanas), Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, el Paraguay, el Perú, la República Dominicana, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

B. Género

Parte C

Panorama Social de América Latina 2014 (CEPAL, 2014), Cap.IV, Sec. A, B y C, pp. 171-200.

1. Desigualdades de género en el mercado laboral y sus efectos sobre la desigualdad socioeconómica: ¿cuánto se podría avanzar?

a) Introducción

En los últimos años, la CEPAL ha situado el tema de la igualdad en un lugar central de la agenda de la región, explicitando un concepto amplio de igualdad, que va más allá de la justicia distributiva y se enriquece con exigencias de reconocimiento, dignidad y autonomía de los sujetos (CEPAL, 2014). Esta autonomía depende del rango de opciones y de los recursos que ponga a disposición de las personas la sociedad en la que viven (Lechner, 2002). La CEPAL ha puesto también de relieve la problemática de la igualdad entre varones y mujeres, enfatizando en el trabajo no remunerado que realizan las mujeres dentro de los hogares, en su valor económico y en las restricciones que estas actividades imponen para el logro de la autonomía económica femenina y la inserción plena en el mercado laboral (CEPAL, 2013). En este marco, la perspectiva de género se torna indispensable para analizar las desigualdades imperantes en las sociedades y sus entrecruzamientos, ya que pone en el centro de la discusión temas y miradas que los enfoques más tradicionales esconden bajo un “silencio conceptual” (Bakker, 1999). Se quiebra así la resistencia a reconocer que el mercado laboral expresa y reproduce un espacio social marcado por las asimetrías entre hombres y mujeres (Rico y Marco, 2006), y a la vez se otorga relevancia conceptual y política a las relaciones de género en el funcionamiento de la economía en general y del mercado laboral en particular. En múltiples estudios se ha argumentado que la ausencia de esa perspectiva impide comprender la posición diferente que tienen hombres y mujeres como agentes económicos y como sujetos de las políticas económicas (Giosa y Rodríguez, 2010), al mismo tiempo que invisibiliza el trabajo doméstico no remunerado como condicionante y soporte del funcionamiento del mercado de trabajo.

En este mercado se producen desigualdades en diversas dimensiones, que abarcan, entre otras variables, los ingresos, la participación y el acceso a las diferentes ocupaciones. Pero el mercado de trabajo es a la vez un espacio de priorización de las relaciones sociales, de reconocimiento recíproco y de construcción de autonomía e identidad, además de uno de los espacios donde se libra la lucha por la superación de la pobreza y la ampliación de la ciudadanía, por lo que constituye un ámbito crucial para avanzar hacia la meta de la igualdad. Diversas investigaciones sobre los mercados laborales de la región (por ejemplo, CEPAL/FAO/ONU-Mujeres/PNUD/OIT, 2013) muestran que en las últimas décadas han tenido lugar cambios relevantes en la inserción laboral femenina, aunque esos cambios se producen a distintos ritmos entre los países e incluso entre las mujeres de un mismo país, dependiendo de su inserción en la estructura socioeconómica, su nivel de educación y el número de dependientes menores de edad presentes en sus hogares, entre otros factores. En los últimos diez años, las brechas de género existentes en materia de participación laboral y ocupación se han reducido en la mayoría de los países, aunque siguen siendo muy significativas, incluso en un escenario en que se han revertido, por lo menos desde hace un decenio, las desventajas educacionales de las mujeres, que durante mucho tiempo fueron consideradas como los factores determinantes de su escasa y deficiente inserción en el mercado de trabajo. En otros aspectos, como las brechas de ingresos o la segregación ocupacional, el panorama es más diverso entre los países y no puede hablarse, en términos generales, de avances relevantes en la región (CEPAL, 2014).

Resulta claro, entonces, que el mercado laboral y su contracara, el trabajo no remunerado, constituyen un solo y complejo ámbito en que es imprescindible acelerar una serie de cambios que impulsen el avance hacia el horizonte de igualdad que la CEPAL ha planteado en sus propuestas (CEPAL, 2010a, 2012a y 2014). En este marco, es necesario reducir brechas de participación, de empleo y de ingresos, así como adoptar políticas de conciliación entre el trabajo y la familia para varones y mujeres, ya que ello tendrá efectos beneficiosos en distintos niveles. Por un lado, habrá ganancias de productividad, mayores ingresos para los hogares y también, como se muestra a lo largo de este capítulo, menores niveles de desigualdad socioeconómica y pobreza de los hogares. Pero, además, será un impulso para avanzar en la igualdad en otras esferas, como el pleno ejercicio de la autonomía, la realización de capacidades y potencialidades de las personas, el acceso a la protección social contributiva y la sociabilidad ampliada más allá del hogar, todos temas centrales de la agenda en favor de la igualdad y los derechos en la región.

En el contexto de este debate, en este capítulo se establece un vínculo entre las desigualdades presentes en la inserción de hombres y mujeres en el mercado laboral y la desigualdad de ingreso de los hogares que impera en las economías de la región. Se busca de este modo analizar cómo afecta el empleo femenino el bienestar de los hogares, medido a través de su ingreso y de la distribución de ese ingreso.

Así, se avanza en la línea de investigación y diagnóstico de anteriores ediciones del *Panorama Social de América Latina* (CEPAL, 2010b y 2013) en que se ha estudiado la división del trabajo dentro de los hogares y el rol de la economía del cuidado en la región, al mismo tiempo que se profundiza el análisis expuesto en el documento *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (CEPAL, 2014) en relación con las diferencias y desigualdades de género presentes en el mundo del trabajo. El capítulo comienza con el examen de las interrelaciones entre trabajo remunerado y no remunerado (sección b)). Luego se abordan la inserción laboral femenina (sección c)), la importancia de los ingresos laborales de las mujeres (sección d)) y su impacto sobre la desigualdad y la pobreza. En esta última sección se busca ilustrar cuáles serían los niveles de desigualdad y pobreza en la región en dos escenarios deseables: i) si se cerrara la brecha de participación laboral entre hombres y mujeres, y ii) si las mujeres obtuvieran el mismo ingreso que los hombres al tener iguales niveles de calificación y desempeñar trabajos de igual valor.

Plantearse avanzar en el cierre de estas brechas no constituye un ejercicio utópico, a pesar de que las diferencias imperantes están incorporadas en múltiples mecanismos de discriminación y reproducción cultural, de modo que resultan difíciles, pero no imposibles, de revertir. Las políticas públicas, tanto laborales como de cuidado y de igualdad de género, tienen mucho que contribuir en estas áreas, como lo indica la experiencia internacional y como se ha entendido en las incipientes acciones y normativas de algunos países de la región.

b) Interrelaciones entre trabajo remunerado y no remunerado

Se considera que el trabajo es el esfuerzo físico o mental que realizan las personas con el objetivo de generar riqueza. Cuando este trabajo se efectúa en el ámbito del mercado y se recibe por ello una remuneración, se lo conoce como empleo. El trabajo doméstico no remunerado, realizado mayoritariamente por mujeres, es pasado por alto en las estadísticas laborales y en la contabilidad de la actividad económica de los países. Las posibilidades de las mujeres de incorporarse al mercado laboral en empleos de calidad y de generar ingresos autónomos tienen estrecha relación con la actual división sexual del trabajo. La mayor dedicación de las mujeres al trabajo no remunerado y la casi nula participación de los hombres en el trabajo doméstico y de cuidado impide que ellas se integren al mercado laboral en condiciones de igualdad.

Antes de analizar los mercados laborales de los países de la región es importante detenerse en la distinción entre trabajo y empleo, conceptos que resultan fundamentales para comprender las desigualdades entre hombres y mujeres, e identificar el aporte económico global de los individuos.

Se considera que el trabajo es el esfuerzo físico o mental que realizan las personas con el objetivo de generar riqueza. Cuando este trabajo se efectúa en el ámbito del mercado y se recibe por ello una remuneración, se lo entiende como empleo. El empleo puede ser público o privado, asalariado o por cuenta propia, formal o informal, y puede tener lugar en distintos sectores de la actividad económica; en todos los casos, se trata de empleo, trabajo que se intercambia en el mercado y por el cual se obtiene un ingreso. Ello da lugar a su valoración social y económica, a que se mida en las estadísticas y se incluya en las cuentas nacionales.

Un caso especial es el empleo no remunerado, es decir, el trabajo que las personas realizan en el ámbito del mercado aun sin obtener ingresos por ello. Es el caso de las personas que trabajan en una empresa o negocio, sean familiares o no de los propietarios, y no reciben remuneración alguna. Quienes conforman este grupo son considerados como ocupados en las estadísticas laborales. Asimismo, esta parte del trabajo no remunerado se incluye en el sistema de cuentas nacionales y se incorpora en el cálculo del PIB. Este tipo de inserción laboral tiene mayor incidencia entre las mujeres y es especialmente importante en algunos países de la región. Las actividades que se suelen incluir en esta categoría son las actividades de subsistencia en el ámbito rural, la atención de un negocio familiar y el trabajo que realizan los aprendices o pasantes. Esta categoría no debe confundirse con el trabajo no remunerado en su sentido más amplio y extendido, que comprende el trabajo doméstico y de cuidado que tiene lugar en los hogares o las comunidades.

El trabajo doméstico no remunerado, realizado mayoritariamente por mujeres, es pasado por alto en las estadísticas laborales y en la contabilidad de la actividad económica de los países. Sin embargo, es importante considerar que en la región el 30% de las mujeres declaran dedicarse exclusivamente a quehaceres del hogar, lo que se vincula con una menor participación en el mercado laboral. En algunos países de la región se están realizando esfuerzos dirigidos a la valoración de este trabajo y a su incorporación en las estadísticas nacionales a través de la construcción de cuentas satélites. Aquellas mujeres que no trabajan en forma remunerada, aun cuando dediquen muchas horas al trabajo doméstico no remunerado en sus hogares, figuran en las estadísticas económicas como inactivas. No obstante, uno y otro tipo de trabajo están fuertemente interrelacionados y son productivos, aunque en un caso la producción sea para el mercado y en otro para el hogar y la comunidad. En las estadísticas, los hogares se consideran fundamentalmente unidades de consumo, a pesar de que en ellos se producen bienes y servicios para satisfacer necesidades de las personas y que para esto se requiere trabajo, en particular trabajo de cuidado. Asimismo, en la comunidad se realizan esfuerzos para mejorar las condiciones de vida de los niños y las niñas, de los ancianos, de los más pobres, para resolver carencias que las políticas públicas no resuelven, también sobre la base de trabajo, aunque no sea remunerado ni tenga lugar en el mercado (Espino, 2010). Todas estas actividades —que comprenden tareas como hacer compras, preparar comida, lavar ropa y cuidar a enfermos, niños o personas con discapacidad, entre otras— son realizadas para los miembros de la familia o para la comunidad y están excluidas de la contabilidad nacional y de las estadísticas de empleo.

Efectuar la distinción entre trabajo y empleo es importante por al menos tres razones: en primer lugar, debido a que la interacción de ambos tipos de actividades es un factor que condiciona la vida de hombres y mujeres de manera diferente; en segundo lugar, porque esa distinción contribuye a identificar el aporte económico global de las personas, y en particular de las mujeres, más allá de la condición de remunerada o no que tenga la tarea que realizan, y en tercer lugar, porque con miras a estudiar el empleo femenino, su aporte al desarrollo de los países y los beneficios y derechos que se derivan de él, es indispensable relacionar ambos conceptos. Para analizar la problemática de las mujeres en el mercado laboral y las desigualdades de género, se requiere tomar en cuenta que el aporte de las personas al funcionamiento de la economía se compone del trabajo dentro y fuera del mercado. Según Picchio (2005), la tensión entre producir mercancías y reproducir personas está fundada en la naturaleza del mercado de trabajo asalariado, que constituye una forma histórica particular de intercambio de trabajo y medios de subsistencia. El punto clave aquí es que para que esa dotación de trabajo asalariado se encuentre disponible, es necesaria una dotación de trabajo de reproducción social de las personas que no es tomada en cuenta en el análisis económico convencional.

La visibilización de la división sexual del trabajo y de los vínculos entre las esferas de la producción y la reproducción brinda elementos para comprender el origen de las desigualdades de género en diversos ámbitos. Las normas que regulan la división del trabajo dentro de la familia no solamente operan en la esfera de lo privado, sino que condicionan el acceso de las mujeres al espacio público, liberando a los hombres, gracias a ello, para la producción del mercado (Guzmán, 2003) y la participación social y política. Las posibilidades de las mujeres de incorporarse al mercado laboral en empleos de calidad y de generar ingresos autónomos tienen estrecha relación con la actual división sexual del trabajo. La mayor dedicación de las mujeres al trabajo no remunerado y la casi nula participación de los hombres en el trabajo doméstico y de cuidado impide que ellas se integren al mercado laboral en condiciones de igualdad.

La desequilibrada distribución del trabajo productivo y reproductivo entre hombres y mujeres supone una subordinación económica de las mujeres que se expresa en la exclusión del mercado de trabajo o en una inserción dificultosa en él. Los principales obstáculos que encuentran las mujeres son empleos de mala calidad, situaciones asociadas a la segregación ocupacional horizontal y vertical, y remuneración más baja para el mismo tipo de trabajo. A esto se agrega la desigual valoración económica y social de las tareas que ellas desempeñan, que redundan en la desigualdad en el acceso a los recursos productivos y en las menores oportunidades para participar en la toma de decisiones, así como para ejercer sus derechos económicos y sociales. El acceso más restringido a recursos, a su vez, debilita la autonomía de las mujeres, lo que afecta negativamente sus oportunidades y su calidad de vida. No puede desconocerse que en la condición de las mujeres en el mercado laboral operan factores que se relacionan con formas de discriminación anteriores al ingreso a ese mercado (vinculadas, por ejemplo, con el funcionamiento de los hogares y la educación), a los que se agregan los factores propios de la discriminación en el mercado de trabajo (Espino, 2010). Ambos tipos de discriminación son producto de la naturalización de la adscripción de las mujeres al trabajo doméstico y a los cuidados, así como de condicionamientos culturales y estereotipos sobre lo masculino y lo femenino, y de la desvalorización de esto último en el mercado. En las siguientes secciones se analizará en detalle el resultado de estas formas de discriminación, que se refleja en las condiciones de la inserción laboral femenina y pone de manifiesto la tensión entre producción y reproducción, y los conflictos en la organización de los tiempos sociales (Carrasco y Mayordomo, 2006).

c) La inserción laboral femenina

Las diferencias entre hombres y mujeres en términos de participación laboral, empleo, desempleo e ingresos son notorias, aun cuando las brechas se han acortado en el último decenio. Las características más estructurales de segregación del empleo femenino y concentración en sectores de baja productividad se mantienen. Las diferencias entre la participación laboral de hombres y mujeres decrecen a medida que aumenta el nivel educativo y varían significativamente según la composición del hogar. Cuando las demandas de cuidado de niños son altas, las tasas de participación (o actividad) de las mujeres representan un 60% de las de los hombres.

i) Participación, empleo y desempleo

En el último decenio, la tasa de participación (o actividad) de América Latina se ha mantenido relativamente constante, como resultado de oscilaciones en un sentido o en otro en los distintos países. La tasa de participación femenina, si bien ha perdido cierto dinamismo en relación con su evolución de décadas anteriores, continuó presentando incrementos moderados en algunos países. A pesar de los aumentos de la participación laboral, todavía un tercio de las mujeres en edad de trabajar carecen de ingresos propios (Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, s/f) y son clasificadas como económicamente inactivas en las estadísticas, aunque tienen altas cargas de trabajo vinculadas con sus responsabilidades domésticas. Por su parte, las variaciones de la tasa de participación masculina han sido menos pronunciadas (véase el gráfico III.32).

■ Gráfico III.32

América Latina (18 países): tasas de participación femenina y masculina, alrededor de 2002 y 2012

(En porcentajes)

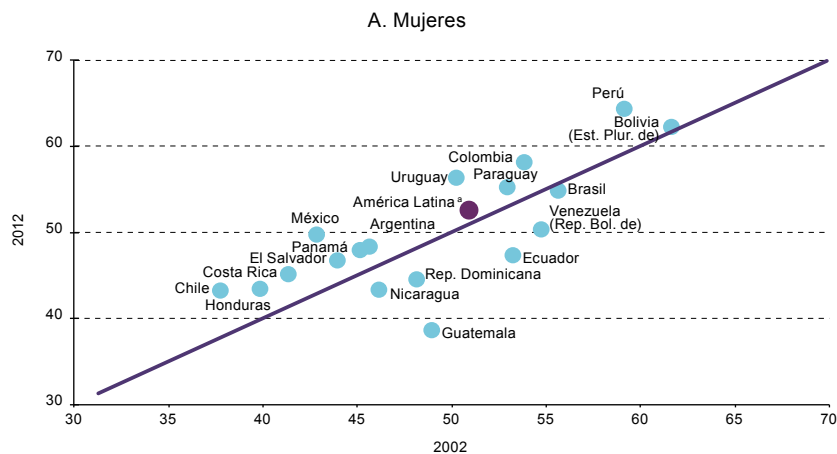
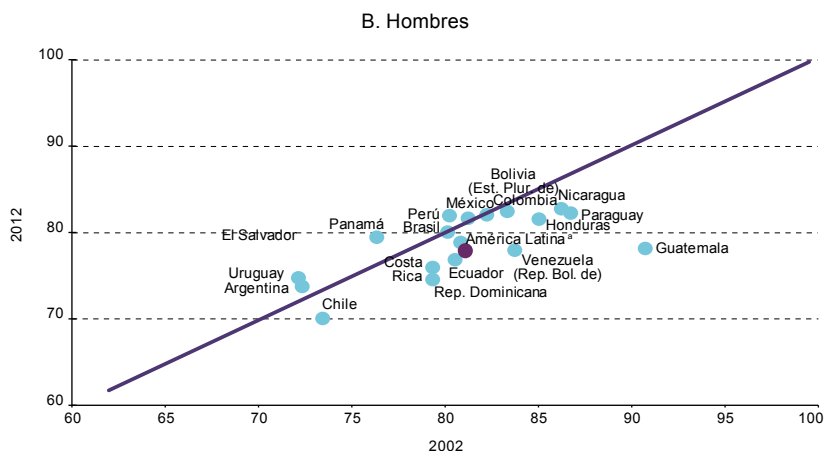


Gráfico III.32 (conclusión)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Promedio ponderado.

Debido a estas evoluciones, la brecha de participación entre hombres y mujeres se ha reducido en la mayoría de los países, como ya se señaló en CEPAL (2014) (véase el gráfico III.33). En 2002, la tasa de participación femenina, como promedio ponderado, equivalía al 63% de la masculina, mientras que en 2012 esta proporción ascendía al 67%. A pesar de esta reducción de la diferencia, la brecha continúa siendo muy significativa (véase el gráfico III.34). Por ejemplo, la tasa de participación de las mujeres en Guatemala, Honduras y Nicaragua es en promedio la mitad de la de los hombres, y en los países donde la brecha es menor, la tasa de participación femenina no alcanza a ser el 80% de la masculina (como ocurre en Bolivia (Estado Plurinacional de), el Perú y el Uruguay). Esto significa que, con una variabilidad considerable entre países, existe en todos los casos un margen todavía amplio para incrementar la participación de las mujeres en el mercado laboral.

■ Gráfico III.33

América Latina (18 países): razón entre las tasas de participación femenina y masculina, alrededor de 2002 y 2012

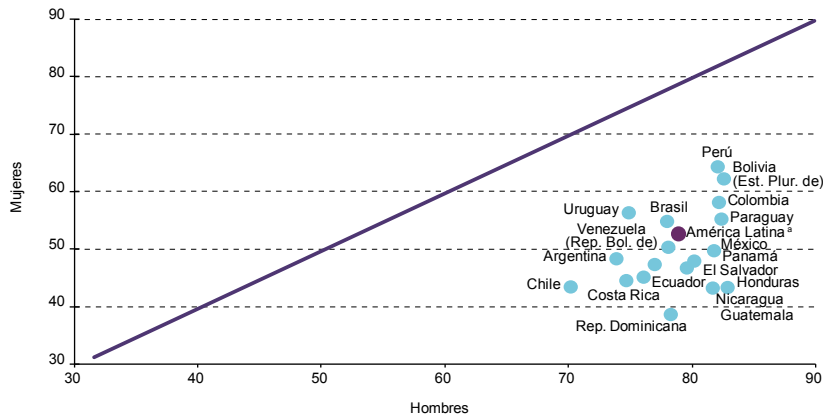


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Promedio ponderado.

■ Gráfico III.34

América Latina (18 países): tasas de participación femenina y masculina, alrededor de 2012
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Promedio ponderado.

Los países del Caribe de habla inglesa no se excluyen de la generalidad y también en ellos las tasas de actividad femenina son menores que las masculinas (véase el cuadro III.6). Sin embargo, en la mayoría de estos países de los que se dispone de información, la brecha es inferior a la que se presenta en muchos de los países de América Latina. En las Bahamas, Barbados y Santa Lucía el cociente entre la tasa de actividad femenina y la masculina supera el 80%, es decir, la brecha es considerablemente menor que la exhibida por cualquier país de América Latina. Cabe señalar que en el Caribe también es significativamente mayor la proporción de los hogares de jefatura femenina, que dependen por completo del empleo de la mujer para su subsistencia.

El moderado crecimiento económico del último decenio se ha traducido también en descensos de la tasa de desempleo, tanto de hombres como de mujeres (véase el gráfico III.35). En el agregado de la región, el cociente entre las tasas de desempleo femenina y masculina se ha mantenido relativamente estable, aunque se observan variaciones importantes por países, en un contexto de bajas tasas de desempleo regional (véase el gráfico III.36). Aun así, en todos los países de la región las tasas de desempleo femeninas son considerablemente superiores a las masculinas (véase el gráfico III.37).

■ Cuadro III.6

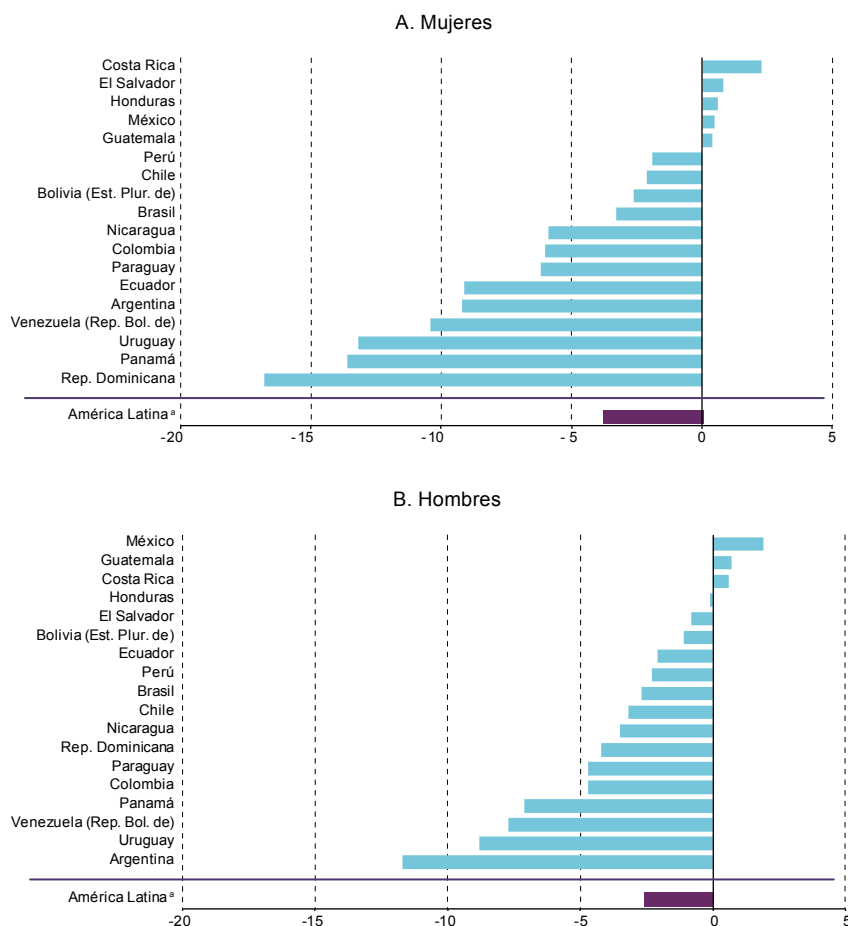
El Caribe (9 países): tasas de participación de hombres y mujeres, 2009, 2010 y 2011
(En porcentajes y cociente)

	Hombres (porcentajes)			Mujeres (porcentajes)			Mujeres/Hombres (cociente)		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011
Bahamas	79,3	79,4	79,3	69,2	69,3	69,3	0,87	0,87	0,87
Barbados	76,3	76,3	76,2	64,8	64,8	64,8	0,85	0,85	0,85
Belice	81,6	81,8	81,8	47,4	48,0	48,3	0,58	0,59	0,59
Guyana	80,1	79,6	79,1	40,8	41,3	41,8	0,51	0,52	0,53
Jamaica	73,1	72,0	71,8	56,7	56,0	56,0	0,78	0,78	0,78
San Vicente y las Granadinas	78,4	78,5	78,4	55,2	55,5	55,7	0,70	0,71	0,71
Santa Lucía	76,7	77,0	77,3	63,5	63,9	64,2	0,83	0,83	0,83
Suriname	68,5	68,7	68,7	39,7	40,1	40,5	0,58	0,58	0,59
Trinidad y Tabago	77,7	78,0	78,3	54,3	54,6	54,9	0,70	0,70	0,70

Fuente: Secretaría del Commonwealth, *Small States: Economic Review and Basic Statistics*, vol. 17, Londres.

■ Gráfico III.35

América Latina (18 países): variación de las tasas de desempleo femenina y masculina entre 2002 y 2012
(En porcentajes)

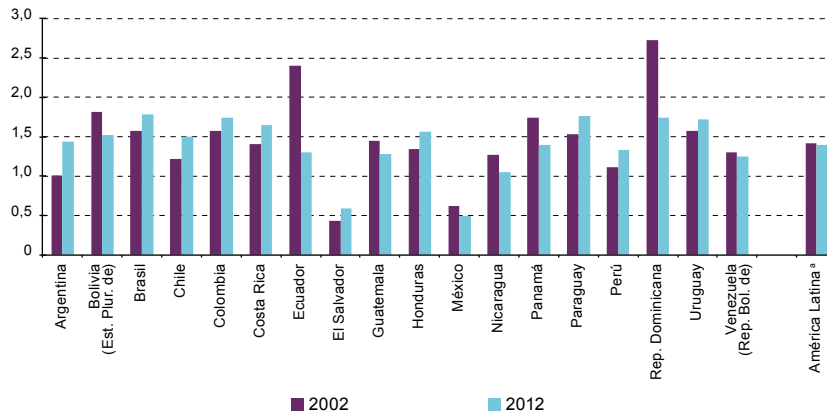


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Promedio ponderado.

■ Gráfico III.36

América Latina (18 países): razón entre las tasas de desempleo femenina y masculina, alrededor de 2002 y 2012

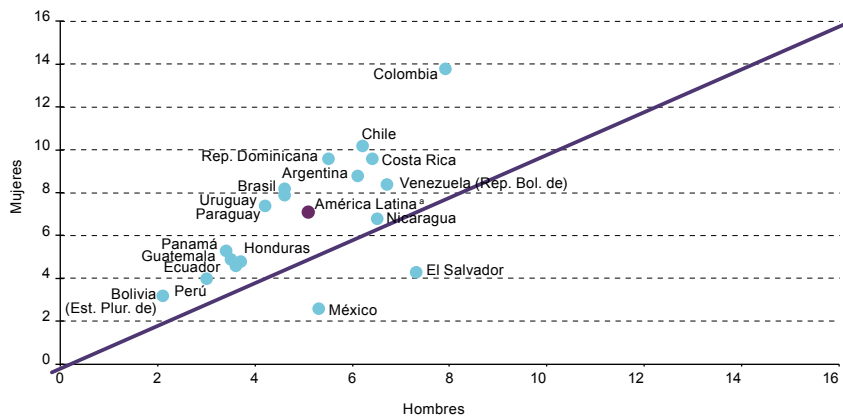


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Promedio ponderado.

■ Gráfico III.37

América Latina (18 países): tasas de desempleo femenina y masculina, alrededor de 2012 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones de las encuestas de hogares de los respectivos países.

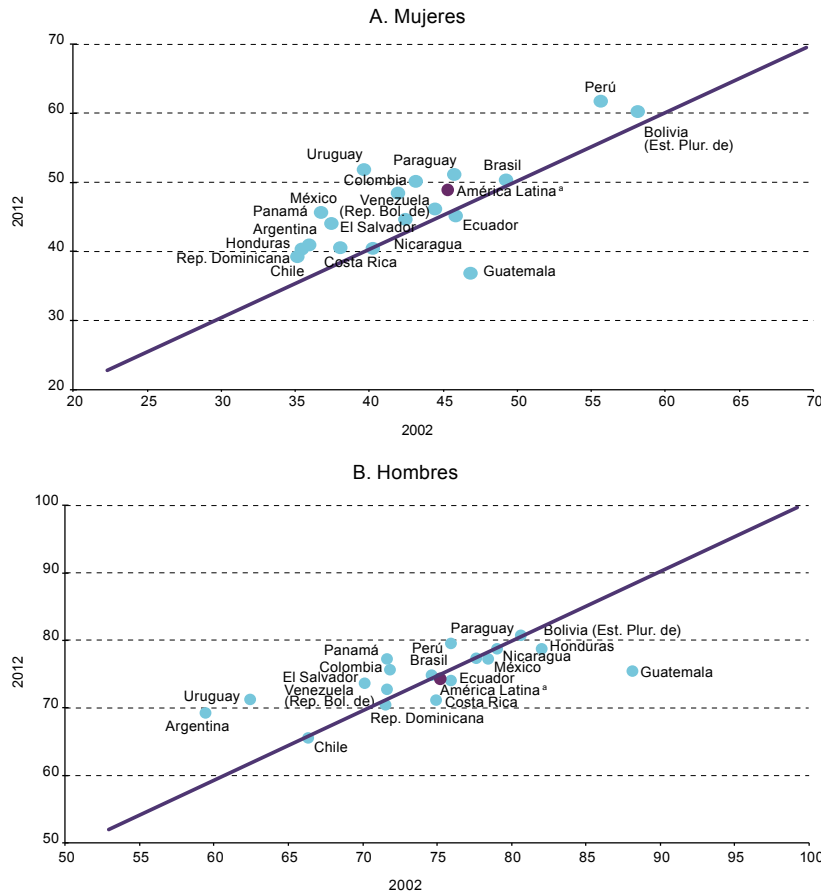
^a Promedio ponderado.

La tasa de empleo total aumentó durante el decenio en la mayor parte de la región. Mientras que el crecimiento de la tasa de empleo femenina se produjo en todos los países con excepción del Ecuador y Guatemala, la tasa de empleo masculina disminuyó en varios países (véase el gráfico III.38).

Como consecuencia de esta evolución, la brecha entre las tasas de empleo de mujeres y de hombres también se ha reducido de manera considerable, aunque persisten amplias diferencias en todos los países, al igual que en el caso de la participación (véanse los gráficos III.39 y III.40). Como promedio de la región, la tasa de empleo de las mujeres representaba un 65% de la de los hombres en 2012, proporción que ascendía al 61% en 2002. Las mayores diferencias entre las tasas de empleo se encuentran en Guatemala, Honduras y Nicaragua.

Gráfico III.38

América Latina (18 países): tasas de empleo femenina y masculina, alrededor de 2002 y 2012
(En porcentajes)

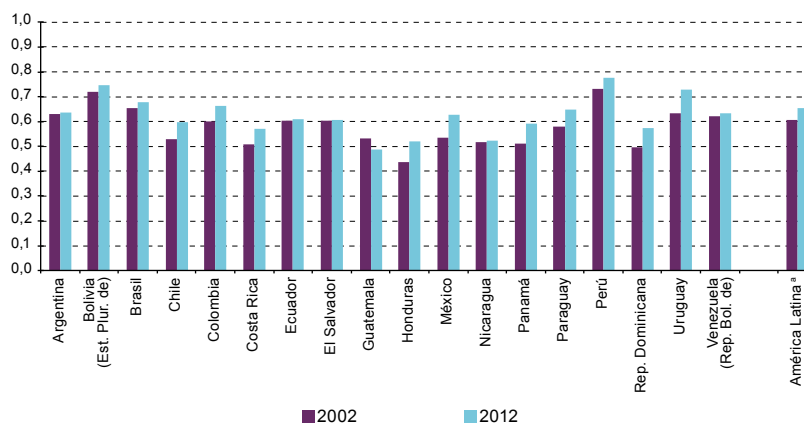


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Promedio ponderado.

Gráfico III.39

América Latina (18 países): razón entre las tasas de empleo femenina y masculina, alrededor de 2002 y 2012

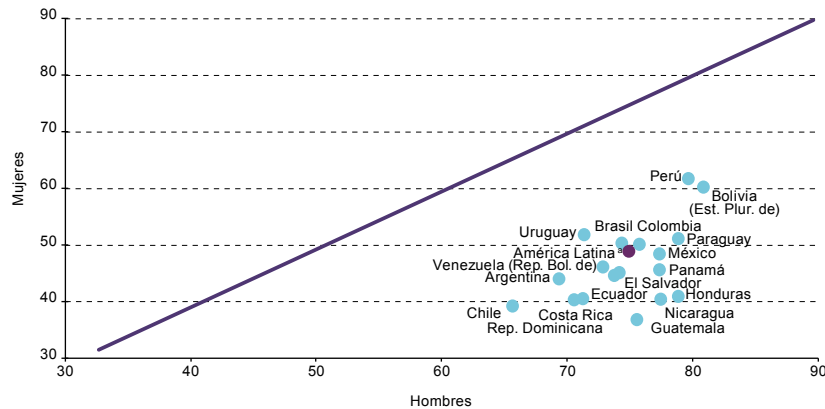


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Promedio ponderado.

■ Gráfico III.40

América Latina (18 países): tasas de empleo femenina y masculina, alrededor de 2012
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones de las encuestas de hogares de los respectivos países

^a Promedio ponderado.

ii) Ciclos económicos e impactos diferenciados por género

A lo largo de la historia, América Latina ha atravesado por una serie de crisis que han afectado el desempeño de sus principales variables macroeconómicas. En efecto, una característica destacada de los países de la región ha sido la volatilidad de sus ciclos económicos, que ha repercutido en la estabilidad social, en las empresas, en las instituciones y en las políticas, y también ha redundado en el incremento de la inseguridad económica a la que está expuesta buena parte de la población (Bértola y Ocampo, 2012).

La contracción de la actividad económica afecta de manera negativa a las trabajadoras y los trabajadores, que ven disminuidos sus ingresos laborales y sufren la pérdida de empleo. Considerando la inserción diferenciada de hombres y mujeres en el mercado laboral y su desigual dedicación al trabajo no remunerado, cabría esperar comportamientos distintos según sexo durante los períodos de contracción. La teoría económica plantea dos posibles reacciones de la oferta laboral en un período de crisis económica. Podría operar un patrón contracíclico, en virtud del cual la participación laboral se incrementara ante una caída de la actividad económica, efecto que suele denominarse del “trabajador añadido” y que, básicamente, significa que un miembro del hogar se incorpora al mercado laboral. También podría operar un patrón procíclico, en virtud del cual la participación laboral disminuyera ante una caída de la actividad económica, efecto conocido como del “trabajador desalentado”, que implica que las personas dejan de participar en el mercado laboral porque no tienen esperanzas de conseguir trabajo. Diversos estudios han sugerido que el primer efecto tiende a predominar en el caso de las mujeres y el segundo en el caso de los hombres (Espino, 2012; Antonopoulos, 2009; Arroyo y otros, 2010). Cabe señalar que la prevalencia de uno u otro efecto depende de diversos factores y que incluso ambos efectos pueden tener lugar en distintos grupos de hombres y mujeres. A modo de ejemplo, se ha sugerido que el efecto del trabajador añadido predomina entre las mujeres con menor nivel educativo y de edad más avanzada, mientras que el efecto del trabajador desalentado es relevante en el segmento de mujeres jóvenes y con mayor nivel educativo (Sabarwal, Sinha y Buvinic, 2012).

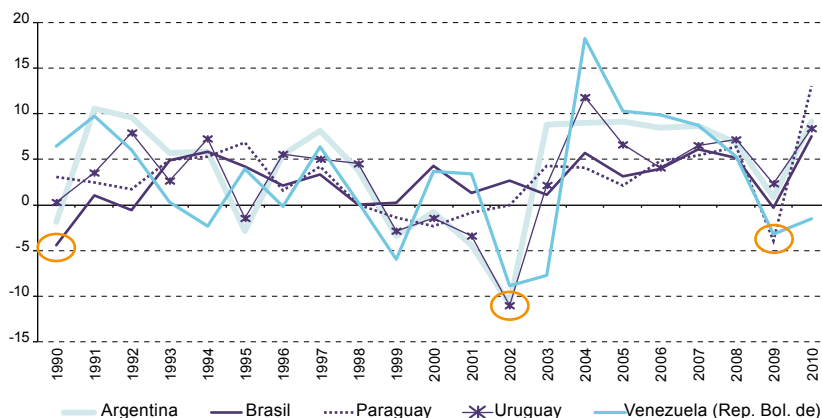
Para analizar el efecto que tienen las crisis en los principales indicadores del mercado de trabajo, se seleccionaron cinco países donde la actividad económica exhibió importantes caídas en algún momento de las últimas décadas. En efecto, en el Brasil el PIB disminuyó un 4,4% entre

1989 y 1990. Una situación similar ocurrió en el Paraguay y en Venezuela (República Bolivariana de), donde el PIB se redujo un 4,0% y un 3,2%, respectivamente, entre 2008 y 2009. Contracciones más marcadas de la actividad económica se registraron en la Argentina y el Uruguay, donde el PIB cayó un 11,0% y un 10,9%, respectivamente, entre 2001 y 2002, en verdaderas crisis económicas (véase el gráfico III.41).

■ Gráfico III.41

América Latina (5 países) a: tasa de crecimiento del PIB anual a precios constantes, 1990-2010

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), base de datos CEPALSTAT.

^a Se seleccionaron cinco países donde la actividad económica registró una caída importante en algún momento de las últimas décadas.

El análisis de los indicadores del mercado laboral muestra que en las fases recesivas del ciclo económico en todos los países considerados se han registrado incrementos de la tasa de participación femenina y disminuciones de la masculina (véase el cuadro III.7). Esta evidencia favorecería la hipótesis de que la oferta laboral femenina se expande en contextos críticos por el efecto del trabajador añadido y la masculina disminuye por el efecto del trabajador desalentado. La evolución posterior de las tasas de participación femenina, que no muestran caídas en las etapas de recuperación económica, sugiere que aquellas mujeres que han ingresado al mercado de trabajo en épocas de crisis tienden a permanecer en él (Montaño y Milosavljevic, 2010).

■ Cuadro III.7

América Latina (5 países) ^a: variación acumulada del PIB y de los principales indicadores del mercado de trabajo

(En porcentajes)

	Variación del PIB	Variación de la tasa de participación		Variación de la tasa de desempleo		Variación de la tasa de empleo	
		Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
Brasil (entre 1989 y 1990)	-4,4	1,0	-1,1	3,7	20,2	0,8	-1,1
Argentina (entre 2000 y 2002)	-14,8	2,5	-1,8	9,7	30,4	0,5	-6,5
Uruguay (entre 2000 y 2002)	-14,0	0,2	-1,9	24,9	24,4	-4,4	-4,4
Paraguay (entre 2008 y 2009)	-4,0	2,5	-0,2	7,6	26,8	1,9	-1,5
Venezuela (República Bolivariana de) (entre 2008 y 2009)	-3,2	1,8	-0,3	6,0	6,3	0,8	-1,1

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las encuestas de hogares de los respectivos países e información del Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS).

^a Se seleccionaron cinco países donde la actividad económica registró una caída importante en algún momento de las últimas décadas.

Si bien las tasas de desempleo de las mujeres históricamente han sido más altas que las de los hombres, en tres de los cinco países que se analizan las tasas de desempleo masculinas registraron incrementos muy superiores en los episodios de caída de la actividad económica. Esto no ocurrió en el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de), países donde el aumento de la tasa de desempleo fue similar para ambos sexos. Por último, la tasa de empleo presentó un comportamiento diferente en los distintos países. Con diversas intensidades en todos ellos, con excepción del Uruguay, parece haberse producido el mismo fenómeno: un aumento de la tasa de empleo femenina y una contracción de la masculina.

En contextos de depresión económica, disminuyen los salarios reales de hombres y mujeres. Si el descenso del salario de los hombres es mayor, se puede producir una reducción de la brecha salarial de género, que en este contexto no debería interpretarse como un avance en el sentido de la igualdad. De acuerdo con la evidencia sobre la evolución diferenciada de los ingresos de hombres y mujeres durante las crisis, en general, la brecha de ingresos entre los sexos se reduce debido al mayor deterioro de los ingresos de los hombres (Montaño y Milosavljevic, 2010).

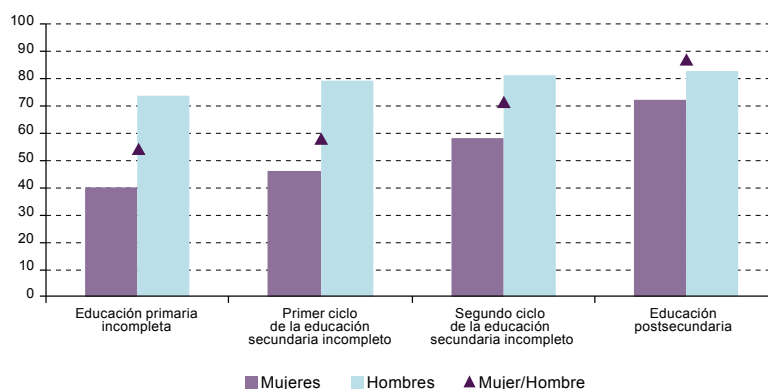
En los países del Caribe, la crisis financiera de 2008 y 2009 ha tenido importantes impactos, entre otros, el aumento de los precios de los alimentos, la caída de la producción y el incremento del empleo informal y del desempleo. Sin embargo, como se argumenta en CEPAL (2010b), en los análisis sobre esta crisis se ha tendido a considerarla neutra en términos de género, sin profundizar en sus posibles impactos diferenciados en hombres y mujeres, aun cuando algunos indicadores dan cuenta de desigualdades. Tal como ocurrió en la mayoría de los episodios de crisis económica analizados en los párrafos anteriores, en los países del Caribe la tasa de participación masculina cayó fuertemente, mientras que la femenina disminuyó menos o incluso se incrementó en algunos países.

iii) Características de la inserción laboral de hombres y mujeres

Las diferencias entre los principales indicadores laborales de hombres y mujeres, que se observan al comparar promedios agregados de cada país, esconden importantes variaciones más específicas, que aparecen como un patrón claro que se repite en todas las economías. Por un lado, la brecha entre las tasas de participación de hombres y mujeres decrece a medida que aumenta el nivel educativo: cuando hombres y mujeres son más educados, sus comportamientos en el mercado laboral se asemejan. Así, en la región el cociente entre la tasa de participación femenina y la masculina alcanza un 54% entre los trabajadores con educación primaria incompleta. Sin embargo, entre quienes tienen educación secundaria o un nivel de educación más alto, este cociente es mucho mayor y llega al 87% (véase el gráfico III.42).

■ Gráfico III.42

América Latina (18 países) ^a: tasas de participación femenina y masculina, por nivel educativo, alrededor de 2012
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Promedio ponderado.

Estas diferencias entre la participación laboral de hombres y mujeres varían según la composición del hogar al que pertenecen las trabajadoras y los trabajadores. Cuando hay niños o niñas menores de 6 años en el hogar, es decir, cuando las demandas de cuidado son muy altas, las tasas de participación de las mujeres representan un 60% de las de los hombres. Si el niño menor en el hogar tiene entre 6 y 14 años, la razón asciende a un 75%, mientras que cuando no hay niños menores en el hogar, la razón alcanza un 80% (véase el cuadro III.8). Las diferencias son considerablemente más marcadas en los hogares más pobres, pertenecientes al primer quintil, que en los hogares del último quintil, e incluso en este no se verifica el patrón descrito de menores diferencias entre hombres y mujeres en los hogares sin niños, respecto de los hogares con niños. Por lo tanto, el mayor margen para el incremento de la participación laboral femenina se encuentra entre las mujeres que tienen niveles educativos más bajos y responsabilidades en el hogar, lo que demanda un esfuerzo de política pública específico. El esfuerzo dirigido a este segmento debe centrarse en distintos ámbitos: educativo y de capacitación, de servicios de cuidado y de empleo activo. La modelización de la tasa de participación de las mujeres, a través de la estimación de modelos de probabilidad de participación laboral, muestra resultados muy consistentes para todos los países de la región (véase el recuadro III.1).

■ Cuadro III.8

América Latina (18 países) a: tasas de participación de mujeres y hombres según composición del hogar y quintil de ingresos, alrededor de 2012
(En porcentajes)

		Edad del niño más pequeño		Sin niños en el hogar
		Menos de 6 años	Entre 6 y 14 años	
Total	Mujeres	54,3	60,9	64,2
	Hombres	90,0	81,3	80,0
	Mujer/hombre	60,3	74,9	80,3
Quintil I	Mujeres	39,9	45,0	41,2
	Hombres	85,5	74,7	63,7
	Mujer/hombre	46,7	60,2	64,7
Quintil V	Mujeres	73,5	74,1	70,2
	Hombres	93,8	83,5	85,0
	Mujer/hombre	78,4	88,7	82,6

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Promedio ponderado.

■ Recuadro III.1

Los determinantes de la participación laboral femenina en América Latina

Con el fin de analizar en mayor profundidad los factores determinantes de la participación laboral femenina, se estimó un modelo *probit* cuya variable dependiente es una variable binaria que vale 1 si la mujer es económicamente activa y 0 en otro caso. El modelo se estimó para las mujeres de entre 14 y 65 años, para los 18 países de la región considerados, sobre la base de información de la ronda de encuestas de hogares de 2012. Entre los determinantes se consideraron las características personales (edad, nivel educativo e indicador de si la mujer vive en pareja) y una serie de variables referentes a las características del hogar: quintil de ingreso, tamaño del hogar, indicador de presencia de niños menores de 6 años, indicador de presencia de niños de entre 6 y 14 años, edad de la persona más joven del hogar, proporción de miembros del hogar de entre 15 y 65 años que están fuera de la fuerza de trabajo y proporción de mujeres y hombres que están fuera de la fuerza de trabajo.

En todos los países, los coeficientes asociados a estas variables resultaron significativos y presentaron un patrón muy sistemático. En términos generales, la probabilidad de que una mujer sea económicamente activa muestra los siguientes comportamientos:

- Crece con la edad (a ritmo decreciente) y con el nivel educativo. Mientras mayor es el nivel de educación, mayores son los retornos esperados del trabajo y mayor es la valoración que se tiene de él, por lo que aumenta la probabilidad de trabajar. A la vez, a medida que aumenta la edad, las mujeres se van retirando del sistema educativo e incorporando al mercado laboral.
- Es menor para las mujeres que viven en pareja que para aquellas que no lo hacen.
- Aumenta con el ingreso del hogar: las mujeres de los quintiles de ingreso superiores participan en mayor medida en la fuerza de trabajo. Este resultado corresponde a una causalidad recíproca, pues el trabajo de la mujer reporta mayores ingresos al hogar y, por tanto, se puede traducir en que este pertenezca a un quintil de ingreso superior. También operan pautas culturales y diferentes patrones de incentivos dependiendo del nivel socioeconómico de los hogares, lo que se reflejaría a través de los quintiles de ingreso.
- Disminuye con la presencia de niños en el hogar y en la medida en que el miembro más pequeño del hogar tiene menos edad. Los costos asociados al cuidado redundan en que el trabajo femenino implique un retorno menor para el hogar (Immervoll y Barber, 2005). Estos costos pueden ser lo suficientemente altos para constituirse en una barrera a la entrada de las mujeres en el mercado de trabajo (Deutsch, 1998). Los costos del cuidado infantil son especialmente altos para las familias que tienen niños menores de 6 años por dos razones: en primer lugar, los cuidados requeridos por estos niños son más intensivos en trabajo y, por lo tanto, más caros que el cuidado de los niños en edad escolar; en segundo lugar, para los niños mayores de 6 años existen en general opciones de cuidado a menor costo en el sistema público, al menos a tiempo parcial (Klerman y Leibowitz, 1990).
- Disminuye con la presencia de otros adultos inactivos en el hogar. La presencia de otros adultos inactivos puede operar en dos sentidos contrapuestos. Por un lado, ellos pueden brindar apoyo mediante el cuidado de los niños del hogar, ofreciendo una alternativa gratuita o de muy bajo costo al cuidado maternal y habilitando a la mujer para participar en el mercado laboral. Por otro lado, estos adultos inactivos pueden requerir de cuidados y, en consecuencia, disminuir la probabilidad de que las mujeres en edad de trabajar fuera de sus hogares se ofrezcan en el mercado laboral. Según las estimaciones realizadas, este último efecto supera al primero.
- Aumenta con el tamaño del hogar. Una vez que se controla por los otros determinantes, el tamaño del hogar implica una mayor probabilidad de participar en el mercado laboral, lo que se asocia con la necesidad de producir mayores ingresos para sustentar un hogar más numeroso.

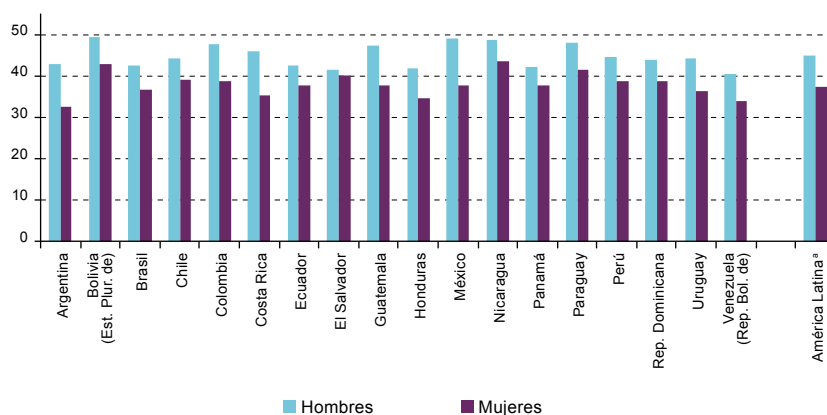
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de R. Deutsch, “Does child care pay? Labor Force Participation and Earnings: Effects on Access to child care in the favelas of Rio de Janeiro”, *Documento de Trabajo*, N° 384, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 1998; H. Immervoll y D. Barber, “Can parents afford to work? Childcare costs, tax-benefit policies and work incentives”, *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, N° 31, OECD Publishing, 2005; J.A. Klerman y A. Leibowitz, “Child care and women’s return to work after childbirth”, *American Economic Review*, vol. 80, N° 2, Nashville, Tennessee, American Economic Association, 1990.

Cuando se compara a hombres y mujeres ocupados, las diferencias se evidencian en distintos ámbitos. Por un lado, la cantidad de horas semanales trabajadas en el mercado laboral es considerablemente menor en el caso de las mujeres (37 horas, frente a 45 horas en el caso de los hombres, como promedio de América Latina) (véase el gráfico III.43) y este patrón se repite en todos los países. Se trata de una brecha muy relevante, que está vinculada con las responsabilidades de las mujeres en las tareas de trabajo no remunerado, sobre todo de cuidado, dentro de los hogares. Como ha sido ampliamente documentado, cuando se considera el total de horas de trabajo, incluidos el trabajo remunerado y el no remunerado, la carga horaria femenina es superior en la mayoría de los países (véase, por ejemplo, CEPAL, 2014). Según la información más reciente disponible en el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, en 9 de los 11 países de los que se tiene información, la carga de trabajo total de las mujeres es superior a la de los hombres³².

■ Gráfico III.43

América Latina (18 países): promedio de horas trabajadas en el mercado laboral por semana, según sexo, alrededor de 2012

(En números de horas)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones de las encuestas de hogares de los respectivos países.

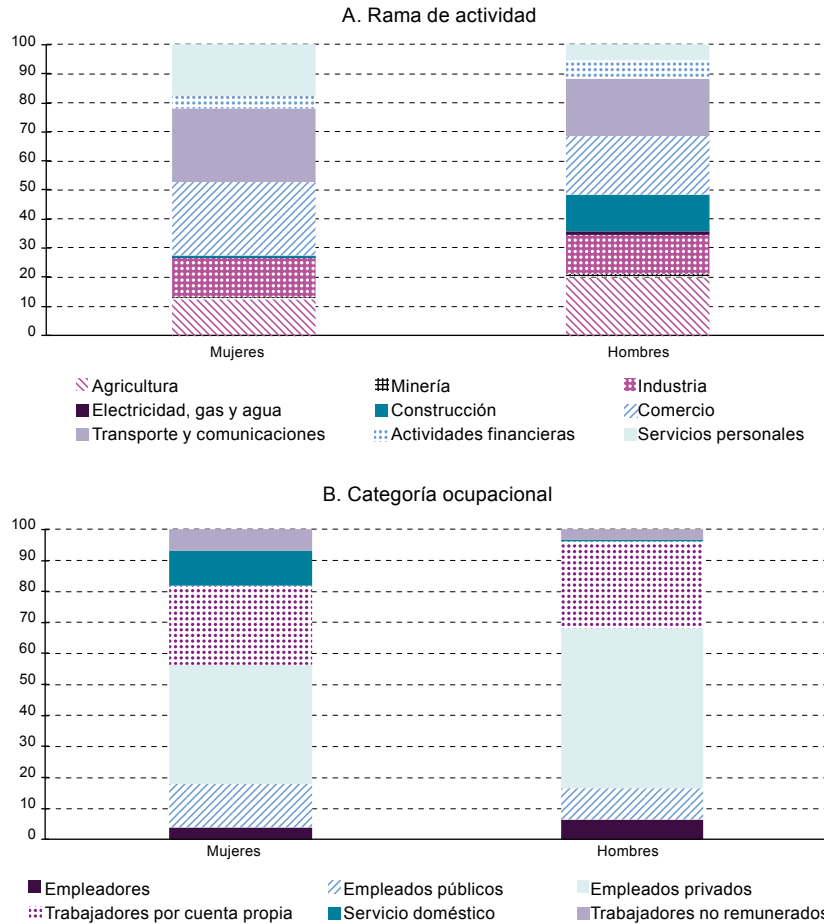
^a Promedio ponderado.

Otra característica reconocida de la inserción laboral femenina es la alta concentración de las mujeres en determinadas ocupaciones y ramas de actividad, es decir, el fenómeno de la segregación ocupacional. La distribución de los ocupados por sexo resulta muy diferente cuando se analiza por rama de actividad y en menor medida por categoría ocupacional (véase el gráfico III.44). En términos de ramas de actividad, la concentración de las mujeres es mucho más marcada que la de los hombres: casi el 70% de ellas se ubican en las ramas de servicios sociales y comercio, en tanto que las dos principales ramas de actividad de los hombres son agricultura y comercio, que en conjunto concentran alrededor del 40% de la población masculina ocupada, según datos de 2012. En términos de categorías ocupacionales, las mujeres tienen una menor inserción como asalariadas privadas y empleadoras, al mismo tiempo que el 18% de ellas trabajan en el servicio doméstico o como trabajadoras no remuneradas. Aproximadamente el 25% del total de ocupadas de la región son trabajadoras por cuenta propia, categoría ocupacional que engloba situaciones muy heterogéneas.

³² Véase [en línea] <http://www.cepal.org/oig/ws/getRegionalIndicator.asp?page=13&language=spanish>.

■ **Gráfico III.44**

América Latina (18 países) a: distribución de mujeres y hombres por rama de actividad y categoría ocupacional, alrededor de 2012
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Promedio ponderado. No se incluye a Cuba ni a Haití. En las encuestas de Costa Rica y Nicaragua no se distingue entre empleados públicos y empleados privados; para efectos de este gráfico, se contabilizaron todos los empleados de ambos países como empleados privados.

El peso relativo de los trabajadores no remunerados dentro del mercado laboral es relevante para el análisis que se presenta más adelante. Como se definió en la sección A, estos trabajadores son los que se desempeñan en una unidad económica, pero no perciben ingresos por las tareas que realizan. En algunos países de la región la concentración de las mujeres en la categoría de trabajadoras no remuneradas en el mercado laboral es muy significativa: en el Estado Plurinacional de Bolivia el 31% de las mujeres ocupadas son trabajadoras no remuneradas, mientras que en el Perú y el Ecuador la cifra asciende al 17% y el 15%, respectivamente (véase el cuadro III.9). El trabajo no remunerado está asociado al medio rural: en los tres países mencionados, se desempeña en este medio una proporción mayoritaria de los trabajadores no remunerados, que llega al 72% en el Estado Plurinacional de Bolivia, el 61% en el Ecuador y el 60% en el Perú. A su vez, la proporción de la población indígena es muy alta en el total de los trabajadores no remunerados: en el Estado Plurinacional de Bolivia el 23% de los trabajadores no remunerados son indígenas, en el Ecuador el 20% y en el Perú el 36%. También en Guatemala, Honduras y Nicaragua esta categoría ocupacional concentra un grupo importante de trabajadores, aunque en estos casos la situación de hombres y mujeres es relativamente similar. En los países donde esta categoría ocupacional tiene mucha relevancia para las mujeres ocupadas, se observan resultados muy significativos en términos del cambio que se produce en el bienestar de los hogares al realizar una simulación de cierre de la brecha de ingresos.

■ Cuadro III.9

América Latina (18 países): importancia del trabajo no remunerado en el mercado laboral, por sexo, alrededor de 2012

(En porcentajes)

	Mujeres	Hombres	Total
Argentina	0,8	0,3	0,5
Bolivia (Estado Plurinacional de)	30,6	8,4	18,2
Brasil	4,1	1,9	2,8
Chile	0,6	0,3	0,4
Colombia	7,4	2,7	4,7
Costa Rica	1,8	1,2	1,4
Ecuador	15,4	4,8	9,0
El Salvador	8,5	8,9	8,7
Guatemala	11,4	8,4	9,4
Honduras	11,2	10,1	10,5
México	7,8	4,6	5,9
Nicaragua	8,7	12,8	11,3
Panamá	7,2	3,3	4,8
Paraguay	7,6	7,2	7,4
Perú	17,6	5,7	11,1
República Dominicana	2,5	1,4	1,8
Uruguay	1,9	0,7	1,2
Venezuela (República Bolivariana de)	1,1	0,5	0,8
América Latina ^a	6,8	3,3	4,8

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Promedio ponderado.

En CEPAL (2014) se analiza la evolución de un índice de segregación ocupacional de los países de la región en la última década y se concluye que, aun en un contexto de reducción de las brechas de género en distintas dimensiones, en materia de segregación ocupacional no se detecta una mejora generalizada. Las características más estructurales de la inserción laboral femenina no parecen modificarse en este período. Los altos niveles de segregación imperantes pueden obedecer

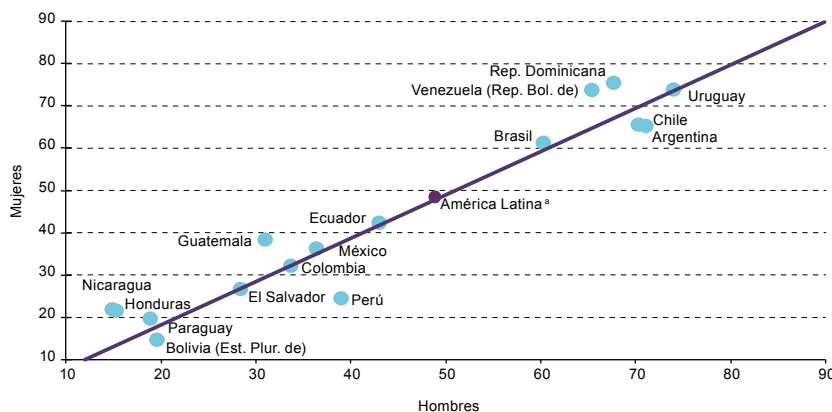
en gran medida a actitudes de los empleadores o incluso de los mismos trabajadores respecto de cuáles ocupaciones resultan apropiadas para las mujeres y cuáles para los varones, como parte de una construcción social aprendida y reproducida en los hogares, el sistema educativo, los medios de comunicación y el mercado de trabajo. A su vez, la discriminación laboral puede influir en las decisiones que toman las personas, y en particular las mujeres, antes de ingresar al mercado de trabajo. Más aun, en algunos casos la segregación ocupacional puede derivar de la segregación educativa, que en cierta medida refleja las opciones o preferencias de las mujeres, pero también puede ser producto de normas sociales y conductas aprendidas (CEPAL, 2014). En efecto, aunque en la región aumentó la proporción de mujeres que cursan educación terciaria, estas tienden a concentrarse en carreras desvinculadas de las ciencias y la tecnología, que son los ámbitos que el mercado laboral tiende a valorar y premiar de mejor manera (Rico y Trucco, 2014). Esta segregación se asocia a las actitudes y resultados de desempeño durante la trayectoria educativa y de socialización. Las elecciones del campo de estudio y carrera son influidas por los roles que las personas conocen en los hogares, que a su vez responden a mandatos culturales de género. También se ha planteado que es más probable que las niñas elijan carreras con recompensa intrínseca, con menos competencia y más cooperación social y cuidados (Rico y Trucco, 2014).

En cuanto a la calidad del empleo, la afiliación de hombres y mujeres a la seguridad social se ha incrementado entre 2002 y 2012, y los niveles prevalecientes de formalidad de ambos sexos son similares (véase el gráfico III.45). En CEPAL (2013) se presenta un análisis multivariado según el cual no hay una asociación clara entre la variable sexo y la contribución a la seguridad social, y la probabilidad de afiliación está principalmente vinculada a las características del puesto de trabajo. Estudios anteriores también han mostrado que en los países donde las diferencias entre las tasas de empleo de hombres y mujeres son mayores, las diferencias entre las tasas de cotización son menores, e incluso se puede identificar una tasa más alta de cotización de las mujeres (véase CEPAL, 2014). Esto sugiere que, en estos casos, las mujeres que logran insertarse en el mercado laboral en contextos de muy bajas tasas de empleo femeninas, en comparación con las masculinas, tienen altas probabilidades de ser cotizantes. Lo anterior se explica porque solo las mujeres que cuentan con mayores niveles educativos logran insertarse en el mercado laboral, mientras que la incorporación de los hombres se produce a lo largo de todo el espectro educativo. Por lo tanto, esas mujeres relativamente más educadas presentan, en promedio, mayores niveles de cotización en comparación con los hombres ocupados (CEPAL, 2014).

■ **Gráfico III.45**

América Latina (16 países): afiliación a la seguridad social de mujeres y hombres, alrededor de 2012

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Promedio ponderado.

iv) Heterogeneidad de la estructura productiva y desigualdad de género

Una de las características distintivas de las economías de la región es la alta heterogeneidad de su estructura productiva, que se manifiesta en grandes diferencias de productividad de los trabajadores. Una manera de analizar esa heterogeneidad estructural es el enfoque sectorial, que enfatiza en las diferencias de productividad existentes entre los sectores o ramas de actividad de la economía. En ese marco, resulta interesante analizar la inserción laboral de hombres y mujeres en los sectores de actividad con distinta productividad. Para el análisis se diferenciaron estos sectores de actividad en tres grupos, considerando su productividad laboral promedio (en dólares de 2005 expresados en paridad del poder adquisitivo): el sector de baja productividad, que incluye agricultura, comercio y servicios; el sector de productividad media, que abarca construcción, manufactura y transporte, y el sector de alta productividad, que abarca actividad financiera, electricidad y minería. Como se señaló en CEPAL (2014), el producto por persona ocupada en el sector de alta productividad equivale a 5,8 veces el del sector de baja productividad, lo que ilustra sobre la elevada diferencia de productividad por sectores de actividad que existe en la región. En el empleo en sectores de baja productividad se concentran trabajadores con menores salarios, menores requerimientos educativos, mayor inestabilidad laboral, limitada cobertura de seguridad social y, frecuentemente, ausencia de contratos de trabajo (CEPAL, 2012b). En el sector de baja productividad, como se muestra a continuación, hay una mayor presencia proporcional de mujeres que en los otros sectores, al mismo tiempo que en este sector está ocupada la mayor parte de las mujeres de la región.

En 2012, las mujeres representaron el 41% del total de ocupados en las economías de la región. Sin embargo, ese porcentaje asciende al 49% en el caso de los ocupados en los sectores de baja productividad (véase el cuadro III.10). Los sectores de productividad media (construcción, manufactura y transporte) son sectores fundamentalmente masculinos, ya que los hombres representan el 77% del total de ocupados. En los sectores de alta productividad, las mujeres representan solo el 37% del total de ocupados. Si se comparan estas cifras con las que se registraban en los inicios de la década (2002), se observa que la distribución de la ocupación entre hombres y mujeres según nivel de productividad no ha presentado mayores variaciones, con la excepción de un leve aumento de la participación de las mujeres en los sectores de baja y alta productividad.

■ Cuadro III.10

América Latina (18 países) ^a: distribución de los ocupados según nivel de productividad del sector, por sexo, alrededor de 2002 y 2012
(En porcentajes)

	Hombres		Mujeres	
	2002	2012	2002	2012
Sector de productividad baja	53,4	50,5	46,6	49,5
Sector de productividad media	76,6	77,7	23,4	22,3
Sector de productividad alta	67,2	62,7	32,8	37,3
Total	60,2	58,6	39,8	41,4

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones de las encuestas de hogares de los respectivos países.

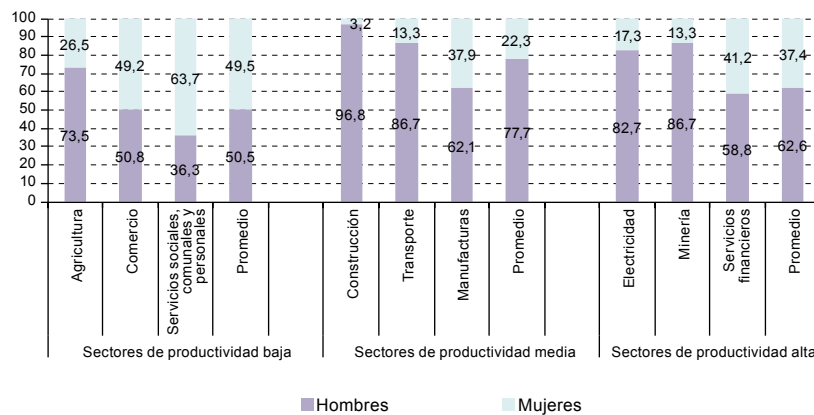
^a Promedio ponderado.

El análisis de los sectores de actividad muestra que en la región una de cada diez mujeres ocupadas trabaja en la agricultura. En el Ecuador, el Paraguay y el Perú la proporción llega a una de

cada cinco y en el Estado Plurinacional de Bolivia a una de cada tres mujeres ocupadas. Una gran proporción de las mujeres ocupadas en la agricultura trabajan como familiares no remuneradas, lo que las pone en una situación de desventaja, ya que no reciben un salario por sus actividades, y origina en la mayoría de los casos círculos de dependencia económica. El sector que concentra una mayor cantidad de mujeres ocupadas en América Latina es el sector de los servicios, en que se incluye el servicio doméstico, un área de empleo casi totalmente femenino y una de las que presenta peores condiciones laborales. El 27% de las ocupadas en los servicios sociales, personales y comunales son mujeres que trabajan como empleadas domésticas en hogares particulares, y en la mayoría de los países de la región están al margen de cualquier legislación laboral y de seguridad social, así como de protección a través de la sindicalización.

■ **Gráfico III.46**

América Latina (18 países) ^a: distribución de los ocupados según sector de actividad, por sexo, alrededor de 2012
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares.

^a Promedio ponderado.

Cabe destacar que en El Salvador, Guatemala y Honduras las mujeres alcanzan una mayor participación en los sectores de productividad media, ya que más de un 15% de ellas trabajan en la industria manufacturera. En Costa Rica, las mujeres tienen una participación mayor que el promedio regional en los sectores de alta productividad, pues el 12,3% se emplean en el sector financiero.

Una mirada a la importancia relativa de las distintas categorías ocupacionales dentro de cada sector permite identificar que las mujeres ocupadas se insertan principalmente en los sectores de baja productividad, como asalariadas (37,6% del total de ocupadas), trabajadoras por cuenta propia (20,2% del total de ocupadas) y en el servicio doméstico (10,7% del total de ocupadas). Si bien la proporción de mujeres asalariadas aumenta según el nivel de productividad del sector considerado, en términos absolutos solo una cantidad reducida de mujeres tienen un trabajo asalariado en sectores de alta productividad (véase el cuadro III.11).

■ Cuadro III.11

América Latina (18 países) ^a: distribución de los ocupados según nivel de productividad de los sectores de actividad y sexo, por categoría ocupacional, alrededor de 2012
(En porcentajes)

Nivel de productividad del sector		Categoría ocupacional				
		Empleador o empleadora	Asalariado o asalariada	Servicio doméstico	Trabajador o trabajadora por cuenta propia	Trabajador o trabajadora no remunerado
Baja	Hombres	7,5	56,9	0,9	29,4	5,2
	Mujeres	4,1	48,3	13,7	26,0	7,9
	Total	5,8	52,7	7,3	27,7	6,6
Media	Hombres	4,9	68,4	0,1	25,8	0,8
	Mujeres	3,3	62,6	2,3	26,8	5,0
	Total	4,5	67,1	0,6	26,0	1,8
Alta	Hombres	4,7	76,0	0,0	19,0	0,3
	Mujeres	2,4	77,7	0,0	18,9	1,0
	Total	3,8	76,6	0,0	19,0	0,6

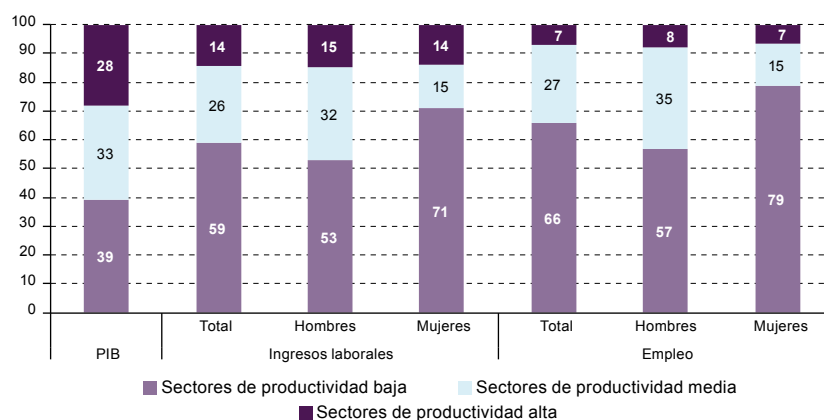
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Promedio ponderado.

En términos de aporte al PIB, en 2012 el sector de baja productividad originaba el 39% del PIB de América Latina, mientras que el sector de alta productividad daba origen al 28% del PIB (véase el gráfico III.47). En términos de empleo, el sector de baja productividad concentraba el 66% del empleo y el de alta productividad solo el 7% del empleo total. La información estadística disponible no permite saber qué proporción del PIB es originado por el trabajo de cada sexo, pero es posible aproximarse a la proporción del ingreso laboral total generada por hombres y mujeres. Se verifica así que el 71% del ingreso laboral femenino se produce en el sector de baja productividad, proporción que en el caso de los hombres es del 53%. La distribución de hombres y mujeres en sectores de diferente productividad es muy distinta: mientras el 57% de los hombres ocupados se ubican en el sector de baja productividad, el 79% de las mujeres ocupadas trabajan en este sector.

■ Gráfico III.47

América Latina (18 países) ^a: composición del PIB ^b, los ingresos laborales y el empleo según sexo y nivel de productividad de los sectores de actividad, alrededor de 2012
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Promedio ponderado.

^b En dólares constantes.

De acuerdo con esta información, el fenómeno de la heterogeneidad estructural, tan relevante para comprender los altos niveles de desigualdad de ingresos de la región, está estrechamente vinculado con la inserción laboral de las mujeres y las desigualdades de género del mercado laboral. Las mujeres se concentran en los sectores de productividad baja, mientras que los hombres se concentran en una mayor proporción que las mujeres en los sectores de productividad media. Se requieren políticas orientadas a cerrar la brecha de productividad mediante el aumento de las capacidades, la formulación de políticas de producción, fomento de la industria e innovación y la creación de instituciones laborales que promuevan el trabajo decente de hombres y mujeres (CEPAL, 2014).

d) Los ingresos laborales de mujeres y varones

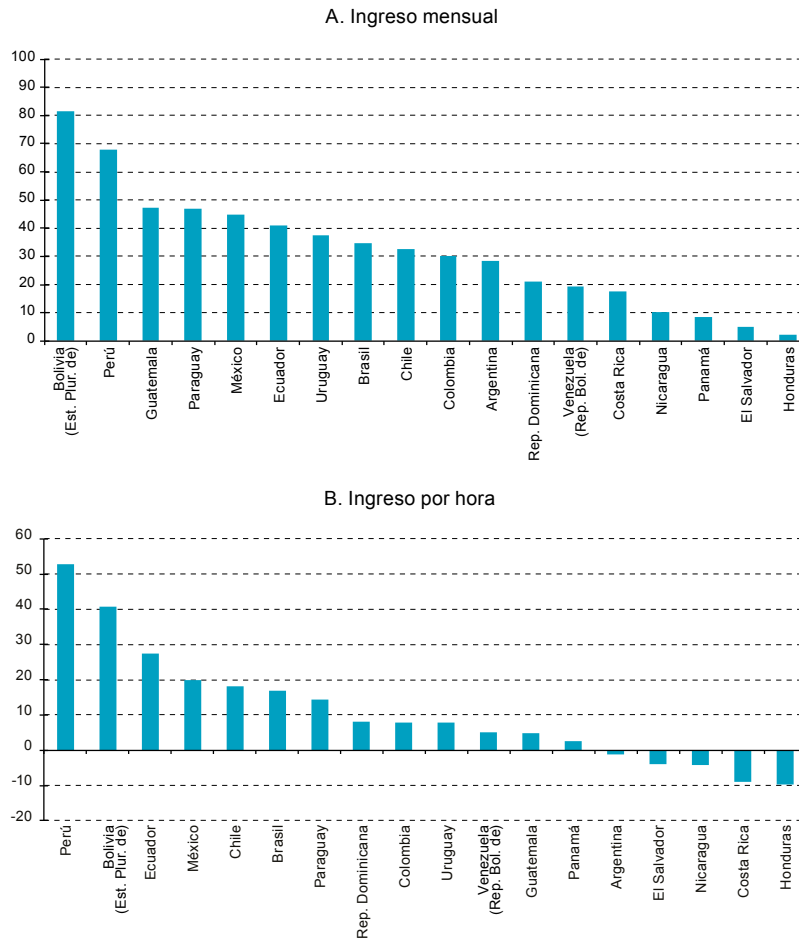
Las diferencias entre las tasas de participación y de empleo de hombres y mujeres, así como las diferencias salariales que existen entre ellos, se combinan para configurar un escenario en que el aporte de los ingresos femeninos a los ingresos del hogar es considerablemente menor que el de los masculinos. Si se consideran los ingresos laborales totales de los hogares, se observa que el aporte de las mujeres es siempre inferior a la mitad. Los extremos se producen en el Uruguay, donde las mujeres aportan en promedio un 39% de los ingresos laborales totales de los hogares, y la República Dominicana, donde dicha proporción es del 26%.

Una característica persistente de los mercados laborales de la región es que los salarios medios que perciben hombres y mujeres difieren sistemáticamente. En todos los países de la región, se observa que las remuneraciones mensuales medias de las mujeres son inferiores a las de los hombres (véase el gráfico III.48). Estas diferencias por sexo que se presentan en el conjunto de los ocupados, se observan también en las distintas categorías ocupacionales (véase el recuadro III.2). Las brechas varían notoriamente entre países: mientras que en Bolivia (Estado Plurinacional de) y el Perú el ingreso mensual medio de los hombres supera más de un 50% el de las mujeres, en El Salvador, Honduras y Panamá esta diferencia es inferior al 10%. Parte de la brecha puede obedecer a que las mujeres trabajan una menor cantidad de horas de manera remunerada al mes, en comparación con los hombres. En efecto, en 2012 los hombres trabajaban casi ocho horas más, como promedio semanal, en tareas remuneradas. Si se incorpora este factor, se sigue observando una diferencia de los ingresos medios por género en la mayoría de los países, aunque las diferencias se atenúan. Tal como ocurre con los ingresos mensuales, en el caso de los ingresos por hora las diferencias más amplias en detrimento de las remuneraciones de las mujeres se presentan en Bolivia (Estado Plurinacional de) y el Perú. En algunos países, como la Argentina, Costa Rica, El Salvador, Honduras y Nicaragua, las diferencias salariales tienden a desaparecer al controlar por horas de trabajo. Esto significa que en estos países los ingresos medios por hora de las mujeres no son inferiores a los de los hombres (e incluso son superiores en algunos casos).

Como se analizó en CEPAL (2014), existe una asociación negativa entre las tasas de participación y empleo femeninas y las diferencias de ingresos entre hombres y mujeres que se registran en promedio en los países. En efecto, los países de Centroamérica, que presentan mayores brechas de participación y ocupación entre hombres y mujeres, son los que muestran menores diferencias de ingresos por sexo en promedio. Tal como se analizó antes en relación con los aportes a la seguridad social, la explicación de este hecho radica en el proceso de selección que enfrentan las mujeres para la entrada al mercado laboral. Las mujeres con mejores niveles educativos son las que tienden a participar más activamente en el mercado laboral y conseguir empleos, mientras que entre los hombres el empleo es más generalizado. Al comparar los ingresos medios de unas y otros, no se detecta una penalización de los ingresos de estas mujeres, como ocurre en otros países. La correlación entre la brecha de empleo entre hombres y mujeres y la brecha de ingresos por hora es -0,27, lo que refuerza la idea de que en los países donde las brechas de empleo entre hombres y mujeres son mayores, las diferencias de ingresos medios por sexo son menores.

Por ello, dado que las diferencias entre los ingresos medios de hombres y mujeres pueden obedecer a diferentes características de los ocupados, resulta más preciso analizar estas diferencias de ingresos controlando por las edades y niveles educativos de hombres y mujeres, de manera de comparar individuos con similares características. Cuando se realiza este ejercicio, se observa que la diferencia por género de los ingresos por hora se torna positiva en todos los países, lo que revela la existencia de un premio en términos de ingresos para los hombres. En el gráfico III.49 se muestra el coeficiente de la variable binaria que distingue a hombres y mujeres en una ecuación salarial, que vale 1 en el caso de los hombres. Se puede apreciar, en efecto, que este coeficiente es positivo y significativo en términos estadísticos en todos los países, excepto en Guatemala y Honduras³³. En los países donde las diferencias entre los ingresos medios desaparecían al considerar los ingresos por hora, se aprecia ahora una penalización significativa para las mujeres. Esto se debe a que, aunque en promedio las mujeres no ganan menos que los hombres, sí perciben menores ingresos cuando se comparan los ingresos de hombres y mujeres que tienen características similares de nivel educativo y edad.

■ Gráfico III.48
América Latina (18 países): diferencia entre los ingresos medios masculino y femenino, alrededor de 2012
(En porcentajes del ingreso femenino)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones de las encuestas de hogares de los respectivos países.

³³ El coeficiente que se presenta es resultado de la estimación de ecuaciones salariales para hombres y mujeres, controlando por sesgo de selección de acuerdo con el procedimiento propuesto por Heckman (1979). La variable binaria sexo vale 1 en el caso de los hombres, por lo que un coeficiente positivo indica una penalización de ingresos para las mujeres (véase Heckman, 1979).

■ **Recuadro III.2**

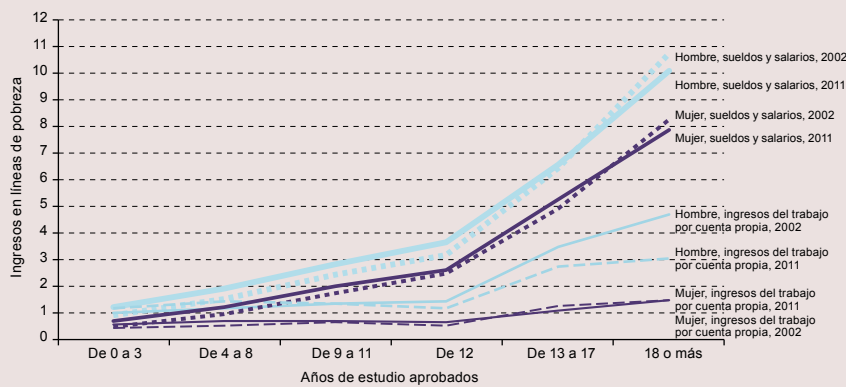
Diferencias de ingresos entre hombres y mujeres dentro de las categorías ocupacionales

Tanto en el grupo de los asalariados como en el de los trabajadores por cuenta propia, la diferencia entre los ingresos medios de hombres y mujeres se redujo entre 2000 y 2011, aunque por diferentes causas. Los ingresos de las mujeres trabajadoras por cuenta propia han permanecido constantes en el período, independientemente de los años de estudio. Los ingresos de los hombres que trabajan por cuenta propia han variado y se ha producido un deterioro en el caso de aquellos más educados (que tienen 12 o más años de estudio). Por lo tanto, en el caso de los trabajadores por cuenta propia, la reducción de la brecha de género se debe a una caída de los ingresos de los hombres frente al estancamiento de los ingresos de las mujeres.

Por otro lado, se observa que las diferencias entre los ingresos de los asalariados y de los trabajadores por cuenta propia son mayores en el caso de las mujeres. En efecto, los hombres que trabajan por cuenta propia obtienen ingresos equivalentes en promedio al 52% de lo que perciben los asalariados, mientras que las mujeres que trabajan por cuenta propia reciben en promedio el 30% de los ingresos de las trabajadoras asalariadas.

América Latina (17 países) a: ingresos provenientes de sueldos y salarios y del trabajo por cuenta propia, según sexo y años de estudio, alrededor de 2002 y 2011

(En líneas de pobreza)



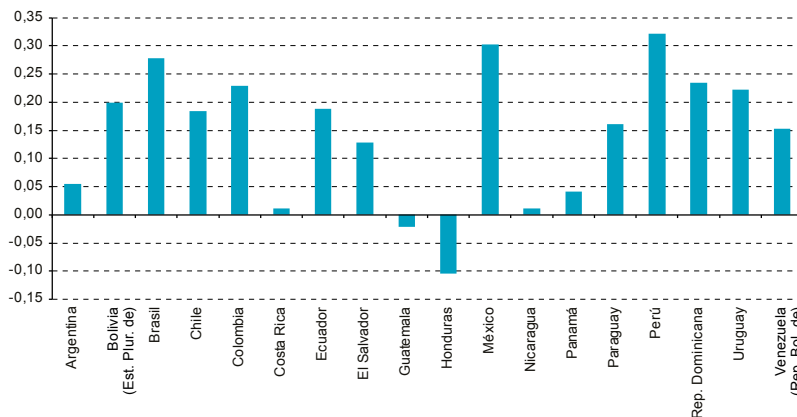
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Promedio ponderado. No se incluye al Perú.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

■ **Gráfico III.49**

América Latina (18 países): diferencia entre los ingresos por hora de hombres y mujeres, expresada como el coeficiente de la variable binaria sexo en ecuaciones salariales, alrededor de 2012



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones de las encuestas de hogares de los respectivos países.

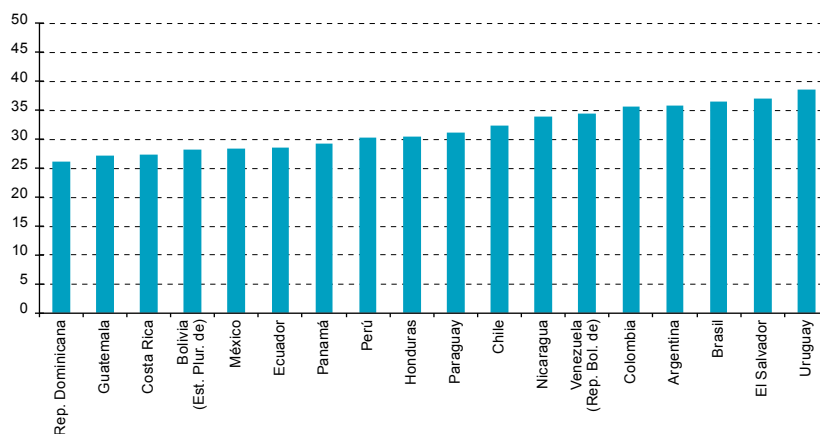
A pesar de que existe relativamente poca información para la región, se ha detectado también una diferencia de participación de los hombres y las mujeres entre las personas de mayores ingresos de una sociedad. En efecto, en los fractiles superiores de la distribución de ingresos (por ejemplo, en el 1% más rico) se concentran los ingresos del capital y los perceptores de este tipo de ingresos son mayoritariamente hombres.

Las diferencias entre las tasas de participación y de empleo de hombres y mujeres se combinan con las diferencias salariales existentes entre ellos, configurando un escenario en que el aporte de los ingresos femeninos a los ingresos del hogar es sensiblemente menor que el de los masculinos (pese a que dentro de los hogares existe una correlación positiva entre ambos, como se muestra en el recuadro IV.6). Si se consideran los ingresos laborales totales de los hogares, el aporte de las mujeres es siempre inferior a la mitad. De hecho, en ninguno de los países dicha proporción llegó al 40% en 2012. Los extremos se producen en el Uruguay, donde las mujeres aportan en promedio el 39% de los ingresos laborales totales de los hogares, y la República Dominicana, donde dicha proporción es del 26% (véase el gráfico III.50). No debe perderse de vista que en el indicador que se analiza no está considerado el valor económico del trabajo doméstico no remunerado que, como se explicó en la sección A, tampoco se incluye en la contabilización de la actividad económica.

■ Gráfico III.50

América Latina (18 países): aporte de las mujeres al total de ingresos laborales del hogar, alrededor de 2012

(En porcentajes)



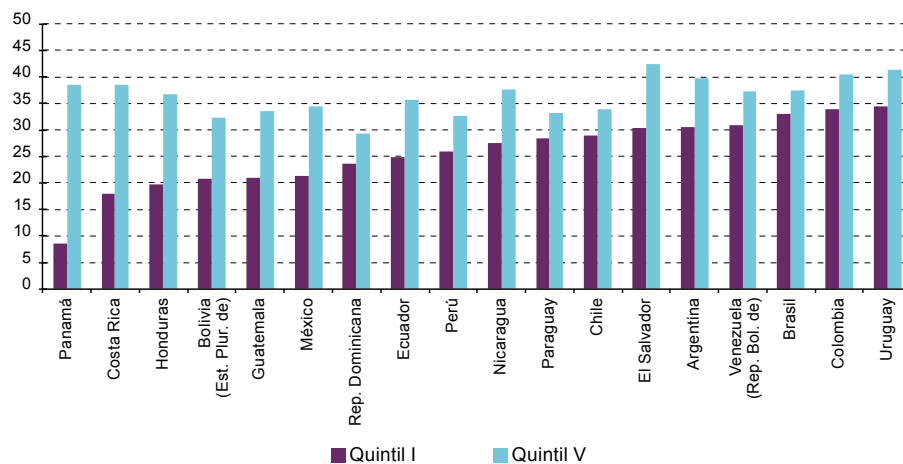
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Se detecta una mayor heterogeneidad dentro de la región al analizar los aportes al total de los ingresos laborales del hogar de las mujeres pertenecientes al quintil inferior de cada país. La proporción de los ingresos laborales del hogar proveniente de los ingresos femeninos en este quintil se ubica entre el 9% y el 34%, promediando un 26%. En tanto, en los quintiles superiores de cada país estos aportes superan el 29% en todos los casos y alcanzan un promedio del 36% (véase el gráfico III.51). Los niveles significativamente más bajos que se observan en los quintiles inferiores pueden reflejar la menor participación de las mujeres en el mercado laboral en esos estratos económicos, antes mencionada.

■ **Gráfico III.51**

América Latina (18 países): aporte de las mujeres al total de ingresos laborales del hogar en el primer y el quinto quintil, alrededor de 2012

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Existe, por lo tanto, un espacio para incrementar el aporte femenino a los ingresos del hogar, ya sea a través de la ampliación de la participación laboral de las mujeres o de la eliminación de la discriminación salarial. Dependiendo de la situación de partida de cada país, las mayores ganancias se lograrán avanzando en una u otra dirección, aunque obviamente no son excluyentes. En la sección siguiente se examinan esas posibles ganancias, con el propósito de impulsar la formulación de políticas públicas conducentes a una mayor igualdad. Los dos escenarios que se consideran implicarían avances para el desarrollo de los países así como para el ejercicio de los derechos de las mujeres.

Parte D Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible (CEPAL, 2014), Cap. III, Sec. E, pp. 171-175.

1. Trabajo no remunerado

Para avanzar hacia el horizonte de igualdad que postula la CEPAL, es imprescindible visualizar y reconocer la manera en que operan las relaciones de género en los distintos ámbitos del desarrollo de las personas y las sociedades. En esta línea, la incorporación de la perspectiva de género en la economía ha permitido, entre otras cosas, mostrar que el trabajo no puede reducirse al empleo remunerado (Durán, 2013). Desde esta perspectiva han surgido diversos estudios en los que se analizan otras formas de trabajo que no son empleo, como el trabajo no remunerado de los hogares y el trabajo de voluntariado, y enfatizan su importancia para el funcionamiento de las economías y las sociedades. En efecto, la participación remunerada de las personas en la producción de bienes y servicios no basta para la satisfacción de las necesidades humanas y la reproducción social, por lo cual es preciso considerar una amplia gama de formas de trabajo mercantiles y no mercantiles.

El trabajo no remunerado se define como aquel realizado por los miembros del hogar que permite producir bienes y servicios para el consumo familiar, como el cuidado de personas y el trabajo doméstico. El estudio del trabajo no remunerado requiere de conceptos e instrumentos de medición específicos para dar cuenta de sus distintas modalidades, su relación con el trabajo remunerado y otras actividades cotidianas. Por lo general, se establecen varias categorías para medir el uso del tiempo en las actividades que se realizan: el tiempo para satisfacer necesidades personales, el tiempo del trabajo remunerado, el tiempo destinado al trabajo doméstico, el tiempo dedicado a los cuidados familiares, el trabajo voluntario o el servicio de la comunidad, y el tiempo de ocio.

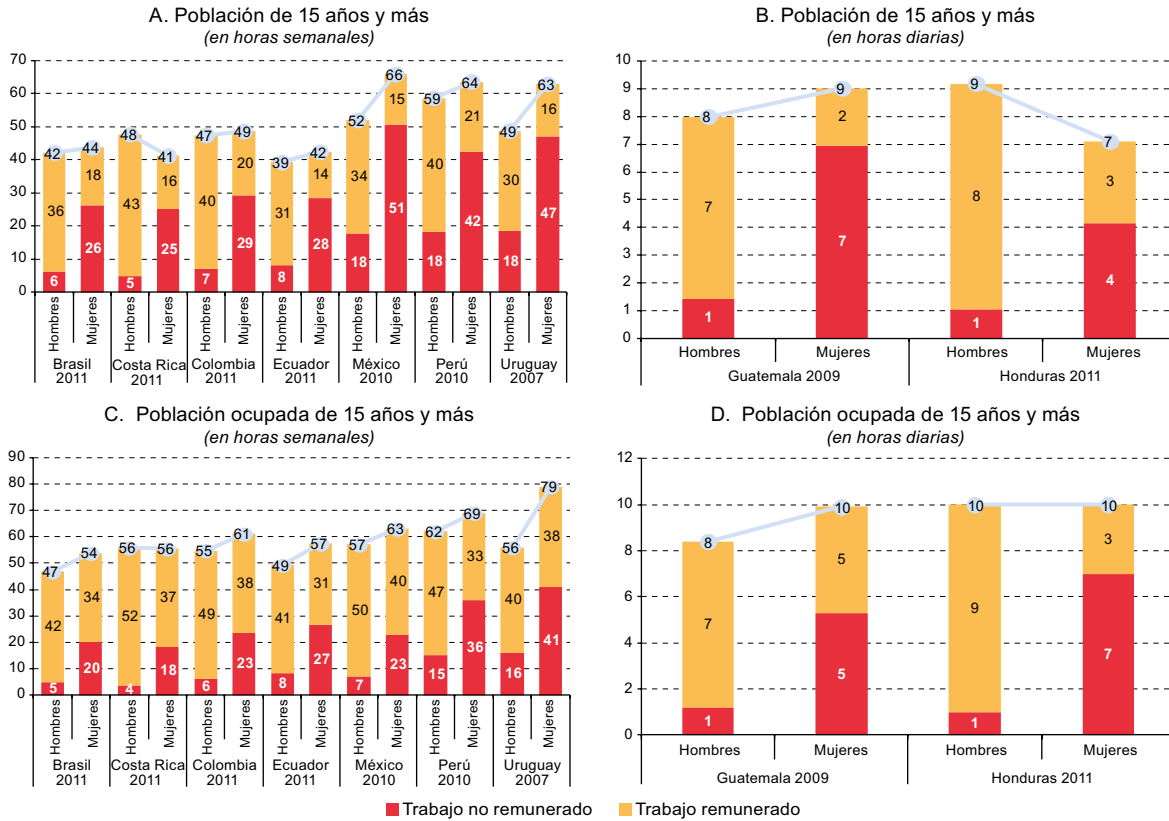
En América Latina y el Caribe, desde 1985 hasta la fecha, se han impulsado significativamente las mediciones de uso del tiempo en varios países de la región³⁴. Actualmente, 18 países han implementado mediciones de uso del tiempo en la región, aunque con importantes diferencias metodológicas que dificultan la comparabilidad. Aun así, esta información muestra la carga total en tiempo de trabajo (remunerado y no remunerado) en la región desagregada por sexo. A continuación se analiza la distribución de la carga total de trabajo entre hombres y mujeres para distintos países de América Latina y el Caribe.

El primer resultado que se evidencia es que las mujeres trabajan más que los hombres en todos los países considerados, con excepción de Costa Rica y Honduras (véanse los paneles A y B del gráfico III.26). Así, las mujeres cargan con una doble jornada: además de sus responsabilidades laborales (que se han incrementado en las últimas décadas, como se discutió anteriormente), se hacen cargo del cuidado de otras personas (niños, ancianos), del mantenimiento de la casa y de las actividades asociadas a la reproducción de las personas que viven en el hogar. Los hombres, en cambio, dedican la mayor parte de su tiempo al trabajo remunerado y un tiempo marginal al trabajo no remunerado. Si se restringe el análisis a la población que se encuentra ocupada, el fenómeno descrito se acentúa: se observa claramente la doble jornada de las mujeres (véanse los paneles C y D del gráfico III.52). En el Brasil las mujeres trabajan en promedio 8 horas semanales más que los hombres, en Colombia 7 horas más, en Costa Rica 1 hora más, en el Ecuador 4 horas más, en México 5 horas más, en el Perú 7 horas más y en el Uruguay 23 horas más. Al desagregar el tiempo dedicado al trabajo según sea remunerado o no, se observa que los hombres dedican más tiempo al trabajo remunerado.

³⁴ Los compromisos asumidos por los países en los acuerdos internacionales emanados de las conferencias mundiales y regionales tales como la Plataforma de Acción de Beijing (1995), el Consenso de Quito (2007) y el Consenso de Brasilia (2010), entre otros, constituyen marcos políticos relevantes para legitimar el emprendimiento de este tipo de mediciones. También juegan un rol clave para las mediciones del uso del tiempo la cooperación internacional, las reuniones internacionales de expertas y expertos en estadísticas y los mecanismos para el adelanto de la mujer en el Estado, así como los institutos nacionales de estadística, la academia y la sociedad civil.

■ **Gráfico III.52**

América Latina (9 países): tiempo destinado al trabajo remunerado y no remunerado, según sexo, alrededor de 2011

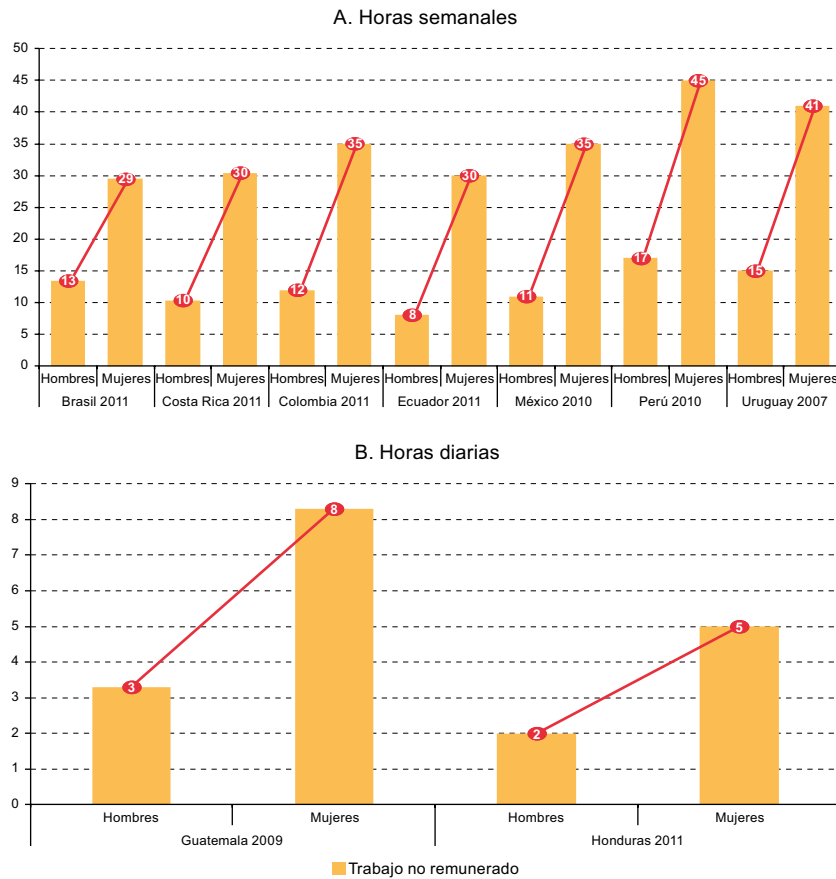


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe.

Al considerar a la población no ocupada, la situación es particularmente desigual: las mujeres trabajan en promedio entre 2 y 3,7 veces más que los hombres en la misma situación. Las mujeres “no ocupadas” trabajan hasta 45 horas a la semana en el caso extremo (Perú) (véase el gráfico III.53).

■ **Gráfico III.53**

América Latina (9 países): tiempo de la población no ocupada de 15 años y más destinado al trabajo remunerado y no remunerado, según sexo, alrededor de 2011



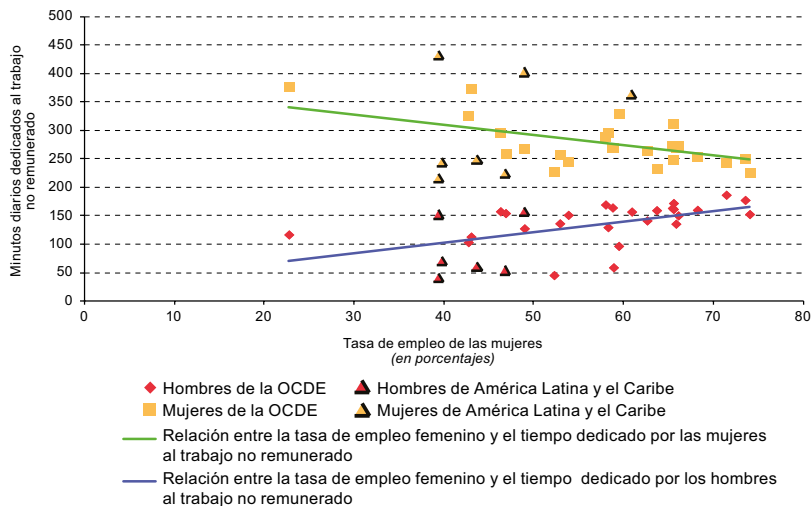
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe.

La literatura ha identificado diferentes factores que originan estas grandes diferencias en la distribución por sexo del trabajo remunerado y no remunerado: aspectos demográficos, políticas públicas, nivel de desarrollo económico (Folbre, 2009) y características individuales. Desde una perspectiva comparativa se puede observar una correlación negativa entre la tasa de empleo femenino y el tiempo promedio dedicado por la mujer al trabajo no remunerado. De la misma manera, existe una correlación positiva entre la tasa de empleo femenino y el tiempo dedicado por los hombres al trabajo no remunerado (véase el gráfico III.54). Si bien se deben analizar las barreras idiosincráticas a la incorporación laboral femenina en cada país, la correlación existente da cuenta en cierta manera de la división sexual del trabajo.

El tiempo dedicado al trabajo no remunerado difiere significativamente según las características de los individuos. Como se observa en el gráfico III.55A, la categoría ocupacional resulta relevante solamente para las mujeres, ya que el tiempo dedicado al trabajo no remunerado de los hombres es casi similar, cualquiera sea su categoría profesional, mostrando variaciones inferiores a cinco horas semanales entre el empleador y el trabajador por cuenta propia. En cambio, el tiempo dedicado al trabajo no remunerado se duplica para las mujeres que trabajan por cuenta propia en comparación con las empleadoras. En relación con el estado civil, las mujeres casadas y divorciadas dedican más tiempo al trabajo no remunerado que las viudas o solteras (véase el gráfico III.55C). Nuevamente, este efecto no existe en el caso de los hombres: sea cual fuere su estado civil, el tiempo que dedican al trabajo no remunerado casi no se altera. También por grupo etario el tiempo destinado al trabajo no remunerado difiere solamente en el caso de las mujeres, reflejando el ciclo de vida del cuidado (véase el gráfico III.55B). Finalmente, a mayor educación es menor el tiempo de trabajo no remunerado, mientras que los hombres no ven alterado su desempeño en la labor del cuidado en los distintos niveles educativos (véase el gráfico III.55d). Este resultado coincide con lo encontrado por Espejo, Filgueira y Rico (2010) en relación con la carga de trabajo no remunerado decreciente por quintil de ingresos para las mujeres, pero relativamente estable para los hombres³⁵.

■ **Gráfico III.54**

Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y América Latina y el Caribe (países seleccionados): correlación entre el empleo femenino y el tiempo dedicado por las mujeres y los hombres al trabajo no remunerado
(En minutos diarios y porcentajes)

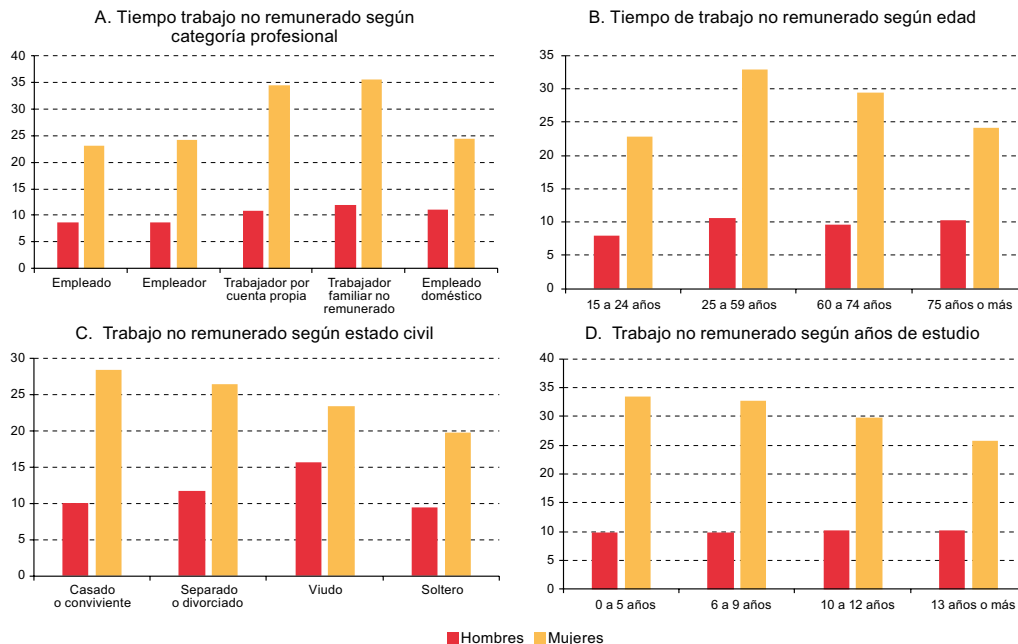


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y base de datos CEPALSTAT.

³⁵ Es previsible que las mujeres con más educación consagren menos horas al cuidado, pues disponen de mayores ingresos y pueden pagar servicios de cuidado con gastos de bolsillo, lo que las que mujeres con menos educación y menor nivel socioeconómico no pueden solventar.

■ **Gráfico III.55**

América Latina (9 países): tiempo destinado al trabajo no remunerado, según sexo, categoría profesional, edad, estado civil y años de estudio
(En horas semanales)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe.

Finalmente, cabe señalar que, directamente vinculada con los trabajos que han expuesto la desigual distribución de la carga total de trabajo entre hombres y mujeres, se ha desarrollado una línea de investigación orientada a incorporar el uso del tiempo en el análisis de la pobreza y el bienestar (CEPAL, 2012b). En este contexto, si bien plantear la importancia de la incorporación de la mujer al mundo del trabajo productivo es esencial, también lo es establecer la ruta inversa. En este marco, debe revalorarse el ámbito privado e incorporar a los padres en las labores de cuidado a través de esquemas tales como licencias de paternidad más prolongadas que las actualmente existentes en la región, o regímenes flexibles de parentalidad en los que el derecho no identifica automáticamente a la mujer como responsable exclusiva del cuidado de los menores.

C. Jóvenes

Parte E Juventud: realidades y retos para un desarrollo con igualdad (CEPAL, 2015),
Cap. I, Sec. C, pp. 39-50.

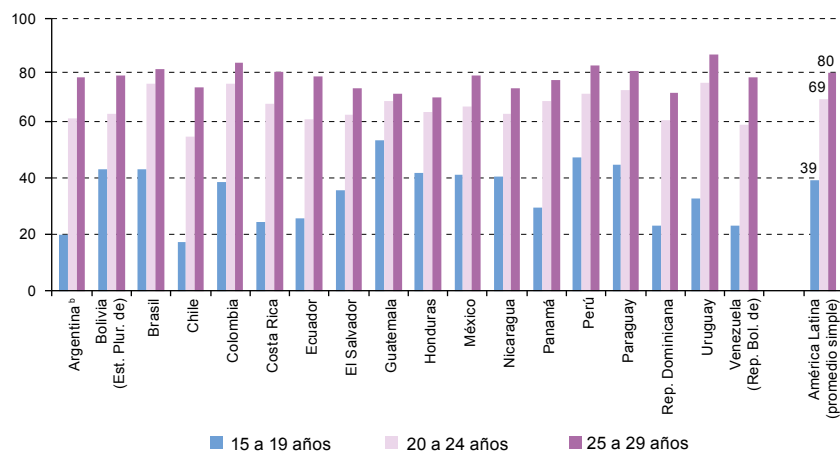
1. Empleo juvenil

Las oportunidades de inserción laboral en el período juvenil constituyen otro pilar de la inclusión social. El trabajo remunerado es el principal —sino el único— elemento que entrega independencia económica y familiar. En este sentido, los jóvenes aspiran a oportunidades laborales de calidad, que les permitan participar plenamente en el desarrollo ciudadano y productivo, y acceder a mejores condiciones de bienestar y desarrollo personal. La información disponible para 18 países muestra que aproximadamente 76 millones de jóvenes de entre 15 y 29 años se encuentran empleados en América Latina. Esta cifra corresponde a alrededor del 50% de los jóvenes, de los cuales, un 10% se encuentran estudiando y trabajando remuneradamente a la vez (es decir, un 20% de los jóvenes empleados).

La tasa de participación laboral de los jóvenes en América Latina aumenta con la edad (véase el gráfico III.56) (CEPAL, 2014; CEPAL/OIJ/IMJUVE, 2014). Alrededor de 2012, los jóvenes latinoamericanos de entre 15 y 19 años presentaban una tasa de participación laboral del 39%, mientras que en el tramo de 25 a 29 esta se elevaba al 80%. Sin embargo, como se indica en los documentos citados, la menor participación laboral de quienes tienen entre 15 y 19 años no es, necesariamente, un hecho preocupante, ya que una inserción laboral más tardía propicia la oportunidad de permanecer dentro del sistema educativo y mejorar las credenciales con que se ingresará al mercado laboral.

■ Gráfico III.56

América Latina (18 países): tasas de participación laboral de jóvenes de 15 a 29 años, alrededor de 2012^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina 2014* (LC/G.2635-P), Santiago, 2014. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.15.II.G.6.

^a Los datos regionales corresponden al promedio simple de los países.

^b Los datos corresponden a las zonas urbanas.

■ Recuadro III.3

Trabajo adolescente en América Latina

Muchos jóvenes inician su vida laboral en la adolescencia (período que va de los 12 a los 17 años), por lo que deben compatibilizar los estudios con el trabajo (remunerado y no remunerado). La promoción y el resguardo de sus derechos se sustentan en las normativas de cada país y en tres instrumentos internacionales: el Convenio sobre la Edad Mínima de Admisión al Empleo, 1973 (Núm. 138), el Convenio sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil, 1999 (Núm. 182), y la Convención sobre los Derechos del Niño. Pese a estas iniciativas, en muchos países de la región, el trabajo adolescente, en su mayoría informal, se realiza en las peores condiciones.

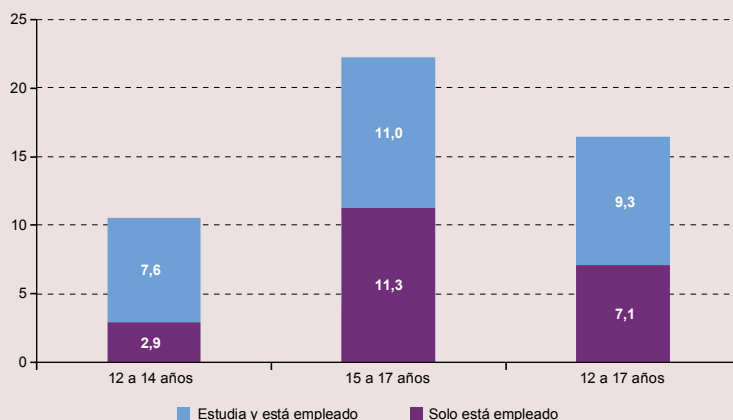
Es importante recalcar que no todas las tareas realizadas por los adolescentes deben clasificarse como trabajo que se ha de eliminar. *“Por lo general, la participación de los niños o los adolescentes en trabajos que no atentan contra su salud y su desarrollo personal ni interfieren con su escolarización se considera positiva”* (OIT, s/f). De manera complementaria, en el Convenio sobre la Edad Mínima de Admisión al Empleo se establece que dicha edad mínima no deberá ser inferior a la edad en que cesa la obligación escolar (14 a 15 años), aun cuando esta edad puede variar de un país a otro. Además, se establece que los niños de entre 13 y 15 años podrán realizar trabajos ligeros, siempre y cuando ello no ponga en peligro su salud, ni obstaculice su educación. En consecuencia, si bien quienes integran el grupo etario que comprende la adolescencia están sujetos a los mismos derechos que cualquier persona adulta, el del trabajo es un derecho supeditado al respeto de otros derechos, como la educación, la salud, la recreación y otros (OIT, 2010).

En América Latina (18 países), aproximadamente uno de cada seis adolescentes de entre 12 y 17 años se encuentran empleados en el mercado laboral y, de ellos, más de la mitad deben compatibilizar los estudios con el trabajo remunerado. Al revisar la situación de los adolescentes según tramos de edad, se constata que el 11% de los adolescentes de 12 a 14 años se encuentra trabajando, cifra que aumenta al doble en el tramo de 15 a 17 años.

Aunque el trabajo adolescente adopta muchas formas diferentes, una prioridad es la eliminación inmediata del trabajo peligroso. Este se refiere al trabajo que, por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo, es probable que dañe la salud, la seguridad o la moralidad. En un estudio reciente de la OIT (2015), donde se consideran nueve países de la región (Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua y Uruguay), se da cuenta de que la proporción de adolescentes de 15 a 17 años empleados en este tipo de trabajos es de aproximadamente un 60% del total de trabajos realizados por este grupo etario. Asimismo, en el estudio se pone énfasis en que en los países donde las diferencias entre la población rural y la urbana son más marcadas y donde predomina la agricultura, las tasas de trabajo peligroso son más elevadas. Por otra parte, los factores de género también parecen importantes para determinar la participación en el trabajo peligroso, en donde los hombres tienen más probabilidades, tanto en términos relativos como absolutos.

América Latina (18 países): adolescentes de entre 12 y 17 años que se encuentran empleados, según grupos de edad, alrededor de 2013^a

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Los datos regionales corresponden al promedio simple de los países.

Otra manifestación del trabajo realizado por los adolescentes es el trabajo doméstico no remunerado, realizado predominantemente por mujeres. Como mencionan Rico y Trucco (2014), es en este período donde se instala la especialización por sexo en el tipo de trabajo: los adolescentes hombres que trabajan se especializan en actividades

Recuadro III.3 (conclusión)

de producción económica, mientras que las mujeres se dedican al trabajo doméstico no remunerado. Las autoras también mencionan que las adolescentes trabajan, en promedio, alrededor del triple de horas semanales en actividades domésticas que los varones, lo que supone un factor detractor de la escolaridad de las mujeres. En el caso de aquellas que viven en zonas rurales, se suma la crianza de animales pequeños y la agricultura familiar.

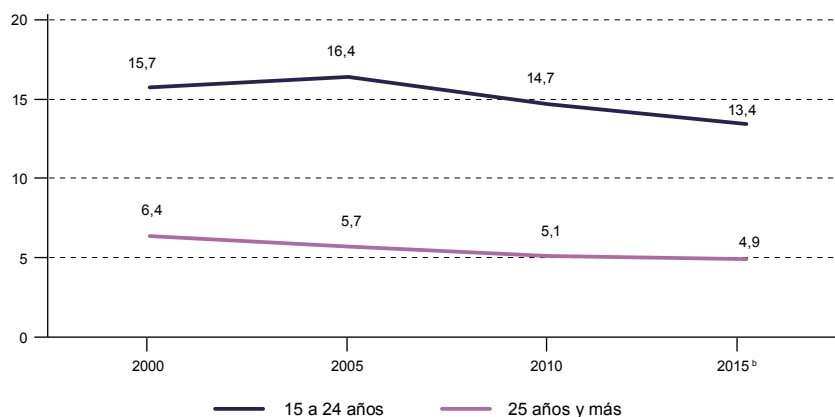
En virtud de las condiciones de precariedad e inseguridad que enfrentan muchos adolescentes de la región, se insta a mejorar los mecanismos que fomenten la permanencia en el sistema educativo, elaborando políticas de flexibilización laboral que permitan la conciliación entre el trabajo, la escuela y la recreación, y velando por que los trabajos que los adolescentes desempeñen se enmarquen en los regímenes especiales de protección, adoptados por las legislaciones nacionales sobre la base de los instrumentos de derecho internacional (OIT 2010).

Fuente: Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Informe mundial de 2015 sobre el trabajo infantil: Allancar el camino hacia el trabajo decente para los jóvenes*, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2015; *Trabajo decente y Juventud en América Latina 2010*, Lima, Proyecto Promoción del Empleo Juvenil en América Latina (Prejal), 2010; “¿Qué se entiende por trabajo infantil?”, Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC), s/f [en línea] <http://www.ilo.org/ipec/facts/lang--es/index.htm>; y María Nieves Rico y Daniela Trucco, “Adolescentes: Derecho a la educación y al bienestar futuro”, *serie Políticas Sociales*, N° 190 (LC/L.3791), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

La tasa de desempleo da cuenta de un comportamiento inverso a la participación laboral, ya que, conforme se avanza en los tramos de edad, tiende a descender hasta llegar a niveles similares a los de la población adulta. En promedio, no obstante, la población juvenil tiene una tasa de desempleo dos veces mayor que la población adulta (véase el gráfico III.57), lo que constituye un fenómeno de larga data y representa un problema estructural a nivel mundial (CEPAL/OIJ/IMJUVE, 2014). Además, si bien la crisis económica de mediados de la década de 2000 no tuvo un efecto mayor en los segmentos jóvenes que en los adultos en lo que respecta a la tasa de desempleo, en el período de recuperación económica posterior (2009-2011), la población adulta incrementó su tasa de empleo más rápidamente que la juventud. Esto indicaría que durante el período 2007-2011, la disminución en el empleo juvenil se habría compensado por una mayor permanencia de los jóvenes en el sistema educativo, especialmente en el tramo de 15 a 19 años (CEPAL, 2014b).

■ Gráfico III.57

América Latina (18 países): tasas de desempleo, por grupo de edad^a
(En porcentajes)



Fuente: Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Panorama Laboral 2013. América Latina y el Caribe*, Lima, Oficina Regional de la OIT para América Latina, 2013.

^a Los datos corresponden al promedio simple de los países.

^b Los datos para 2015 corresponden a proyecciones.

En relación con el tiempo de búsqueda de trabajo entre jóvenes y adultos desocupados, los datos revisados por Weller (2007) indican que no existen grandes diferencias entre ambos grupos. Si bien los jóvenes en general no tienen más problemas de acceso al mercado del trabajo que los adultos, este hecho no es generalizable para las edades más jóvenes, en las cuales se concentran los desempleados que buscan trabajo por primera vez y aquellos a quienes les resulta más difícil acceder al mercado laboral y obtener empleos de calidad.

Las diferencias que experimentan los jóvenes no se limitan únicamente a una cuestión de edad, sino que también hay muchos otros factores en juego, especialmente las condiciones socioeconómicas en las que crecen y se desarrollan. Como se observa en el cuadro III.12, los distintos países registran una tendencia a disminuir las tasas de desempleo a medida que se llega a los grupos de mayores ingresos. De ese modo, y considerando que son estos últimos grupos los que alcanzan un mayor nivel educativo, se releva la incidencia de la educación en el ingreso al mercado laboral y, por tanto, el menor tiempo de desempleo, así como los períodos de inactividad asociados con las dificultades de inserción (desempleo desalentado). A nivel regional, se constata que los jóvenes de los quintiles más altos de ingreso presentan una tasa de desempleo en promedio tres veces menor que los de los quintiles más pobres y en algunos países la diferencia es de hasta ocho veces (Costa Rica).

■ Cuadro III.12

América Latina (18 países): tasas de desempleo, jóvenes de 15 a 29 años, por quintiles, alrededor de 2012 ^a

(En porcentajes)

Pais	Quintil I	Quintil II	Quintil III	Quintil IV	Quintil V
Argentina ^b	28,8	18,3	14,3	9,3	4,6
Bolivia (Estado Plurinacional de)	5,0	5,5	5,5	4,7	3,6
Brasil	23,9	16,3	9,8	6,2	5,5
Chile	39,9	18,2	14,2	8,2	7,3
Colombia	25,4	20,9	19,1	14,3	10,3
Costa Rica	36,9	21,5	11,5	10,0	4,3
Ecuador	14,4	11,5	9,3	9,2	5,3
El Salvador	15,1	13,4	10,1	9,2	5,4
Guatemala	1,2	2,6	3,4	3,4	3,8
Honduras	3,3	7,6	8,2	8,3	6,9
México	10,6	7,8	8,1	7,1	4,4
Nicaragua	14,3	10,2	11,5	8,6	8,1
Panamá	9,5	17,4	8,5	7,0	4,3
Perú	7,2	9,0	7,9	7,3	6,5
Paraguay	17,6	13,0	12,6	8,1	6,1
República Dominicana	32,2	17,5	12,7	9,6	6,6
Uruguay	24,0	16,1	11,7	8,4	7,3
Venezuela (República Bolivariana de)	29,9	17,3	13,6	7,7	5,5
América Latina	19,3	13,9	10,4	7,6	5,7

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

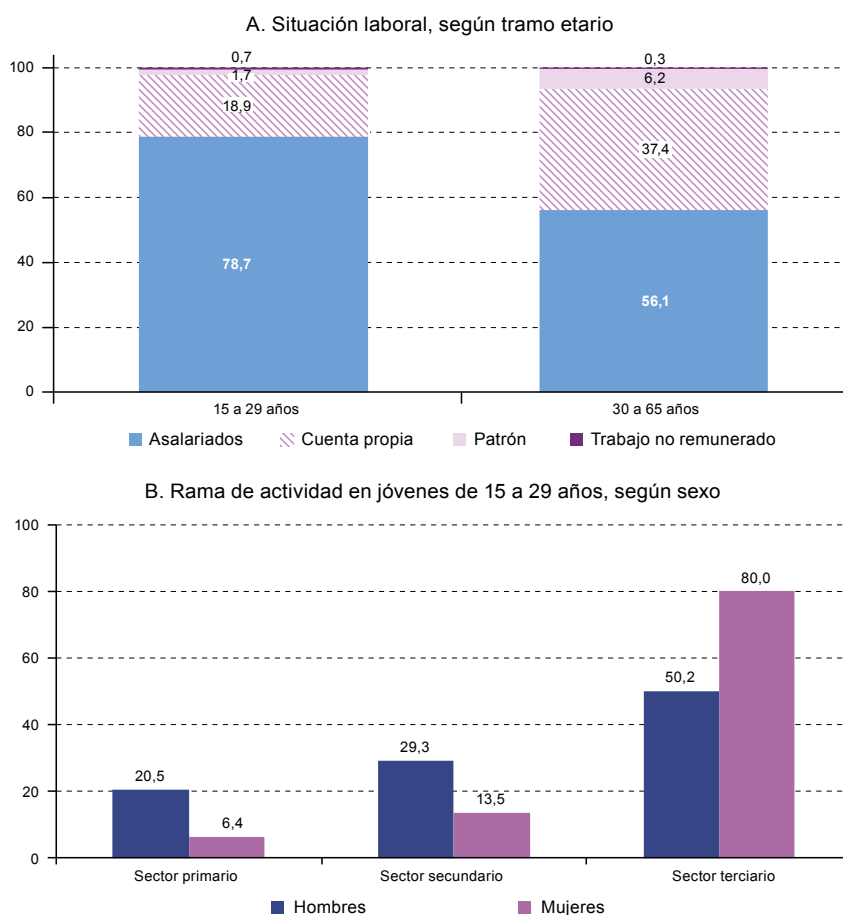
^a Las cifras regionales corresponden al promedio simple de los países.

^b Los datos corresponden a las zonas urbanas.

La mayoría de los jóvenes de 15 a 29 años que se encuentran empleados son asalariados (79%) y una menor proporción trabaja de forma independiente o por cuenta propia (19%). Entre los trabajadores remunerados mayores de 30 años la distribución es menos marcada: un 56% y un 37%, respectivamente (véase el gráfico III.58)³⁶. Este patrón es generalizado: a medida que se avanza en la edad y en la experiencia laboral, hay una mayor propensión a la autonomía laboral, ya sea en la forma de trabajo independiente o mediante la creación de nuevas empresas, lo que se debe principalmente al mayor conocimiento del rubro de trabajo y de las redes de proveedores y clientes en la actividad específica que se realiza. Esto tiene implicancias en cuanto al diseño de programas de capacitación; si bien el fomento del emprendimiento juvenil y el desarrollo de competencias adecuadas es importante, no es esperable que tenga efectos significativos a nivel masivo, por lo que debe considerarse como un tipo de programa complementario a los de formación para el trabajo (asalariado).

■ **Gráfico III.58**

América Latina (18 países): empleo juvenil, alrededor de 2012^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países.

^a Los datos corresponden al promedio simple de los países.

³⁶ Solo se mencionan las dos categorías más importantes.

En términos de la composición de la ocupación juvenil por ramas de actividad económica, la mayoría de los jóvenes se desempeñan en el sector terciario, donde predominan empleos con alta tasa de rotación. Esta situación no se explicaría por dinámicas propias de los jóvenes, sino por las características de estas ramas de actividad en donde se insertan (Pérez, 2007). Tal y como menciona Weller, tanto el sector agropecuario como la industria manufacturera han perdido peso en la estructura ocupacional de los jóvenes (Weller, 2001 y 2003). Esta situación genera una estructura polarizada en el sector terciario que, por una parte, está marcada por una importante cantidad de empleos altamente productivos y en general bien remunerados (como servicios financieros, servicios a empresas, telecomunicaciones, energía y servicios sociales), y, por la otra, empleos con bajas barreras de entrada y baja productividad (como el comercio informal y ciertos servicios personales). En ambos grupos predominan las mujeres de niveles educativos altos e intermedios.

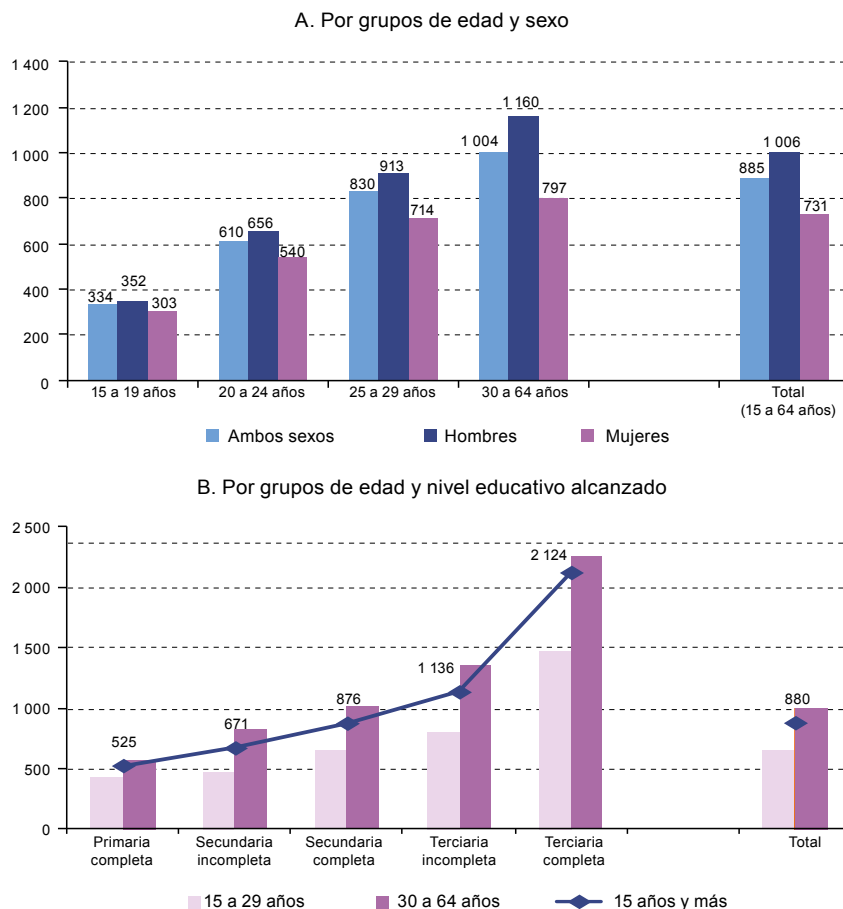
En cuanto a los ingresos de los ocupados, se observa una marcada brecha entre jóvenes y adultos que se debe, principalmente, al valor de la experiencia. Como es esperable, la brecha se reduce con el aumento de la edad y la experiencia (CEPAL/OIJ/IMJUVE, 2004). Mientras los más jóvenes (de 15 a 19 años) perciben, en promedio, un tercio de los ingresos medios de los adultos, los de 20 a 24 años ganan aproximadamente la mitad y el tramo siguiente (de 25 a 29 años) percibe más de las tres cuartas partes de lo que ganan los adultos (véase el gráfico III.59.A). Los datos también indican que la brecha es significativamente mayor para los hombres que para las mujeres. Si bien este fenómeno ha sido vastamente estudiado, hay dos elementos que llaman la atención. El primero es que al comenzar la vida laboral remunerada, no se observa una brecha salarial entre ambos sexos, pero esta empieza a crecer conforme aumenta la edad. Esto podría explicarse, en parte, por el hecho de que las mujeres acumulan menos experiencia debido a la mayor carga de cuidado, que resulta en trayectorias más interrumpidas. El otro punto es que si bien las mujeres logran mejores rendimientos educativos que los hombres en todos los niveles, y, por tanto, se capacitan para acceder al empleo, esto no se traduce en mayores ingresos laborales, lo que responde a patrones sociales y culturales de discriminación salarial de género.

Otro enfoque posible al analizar los ingresos laborales es revisar su asociación con el nivel educativo. En el gráfico III.59.B se da cuenta de una asociación positiva entre ambas variables: a medida que aumentan los años de estudio, también aumentan los ingresos. Es importante destacar que existe un marcado cambio de pendiente al concluir la educación terciaria, en donde los ingresos aumentan considerablemente. Esto parecería estar indicando lo que en la literatura especializada se denomina efecto *sheepskin*, que da cuenta de premios a la obtención de títulos o diplomas, o, como en este caso, a la conclusión de la educación terciaria. En América Latina (18 países), el conjunto de la fuerza de trabajo ocupada obtiene un ingreso medio mensual cercano a 900 dólares (a precios de 2005 en paridad del poder adquisitivo), un 30% más que el ingreso medio de los jóvenes, que reciben aproximadamente 640 dólares. Al realizar un análisis según nivel educativo, los jóvenes de 15 a 29 años que tienen educación primaria completa o menos alcanzan un ingreso medio que apenas llega a los 430 dólares, en tanto que los que concluyeron la educación terciaria perciben remuneraciones que, en promedio, superan los 1.400 dólares mensuales.

■ **Gráfico III.59**

América Latina (18 países): promedio de ingresos laborales mensuales de la población ocupada, alrededor de 2013^a

(En dólares de 2005 en paridad del poder adquisitivo)



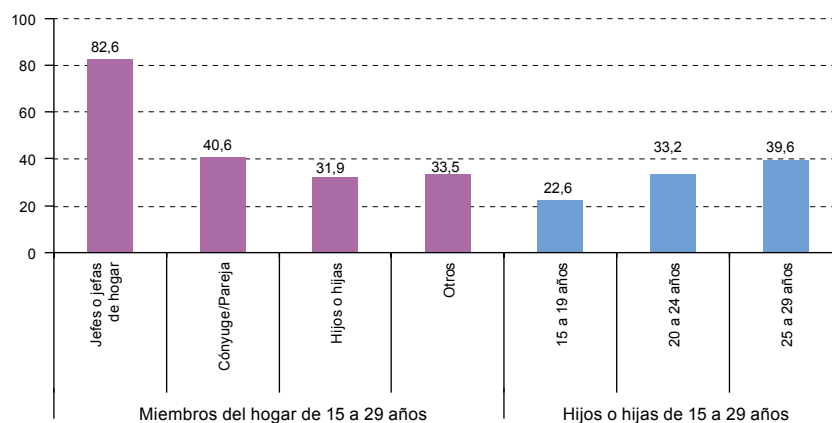
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países.

^a Los datos corresponden al promedio simple de los países.

Asimismo, y como se ha mencionado en otros estudios elaborados por CEPAL/OIJ (2004 y 2008), la presencia en el hogar de jóvenes en condición de dependencia económica puede constituirse en una carga para la familia. Si estos están empleados, pueden aportar al bienestar familiar y ayudar a prevenir la pobreza o a salir de ella en hogares de ingresos bajos. La evidencia en 18 países de la región muestra que el peso del ingreso laboral de los hijos en el total del ingreso familiar alcanza aproximadamente al 32% y da cuenta de que el peso del ingreso de los jóvenes se vuelve más significativo conforme aumenta la edad, ya que pasa del 22,6% en los de menor edad al 40% en el tramo de 25 a 29 años (véase el gráfico III.60). Además, se constata que el peso del ingreso del trabajo de los hogares con jefatura juvenil no dista de los hogares con jefatura adulta (aproximadamente un 80%).

■ Gráfico III.60

América Latina (18 países): peso del ingreso laboral de los jóvenes que están empleados en el ingreso familiar, según parentesco^a
(En porcentajes)



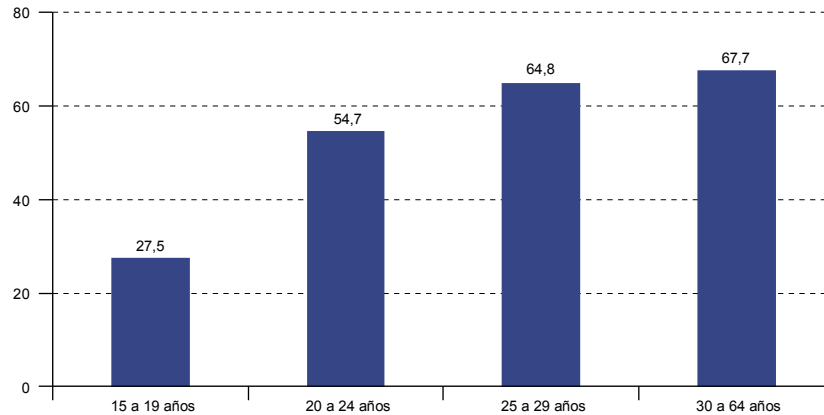
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países.

^a Los datos corresponden al promedio simple de los países.

Por otra parte, la calidad del empleo entre jóvenes y adultos es diferente, ya que la mayor parte de la población joven tiene empleos precarios. Una manifestación de esta situación es el nivel de protección laboral, medida a través de la población joven asalariada afiliada a la seguridad social. La población joven, especialmente la de menos de 20 años, tiene un nivel de protección laboral sustantivamente menor que la población adulta: mientras que el 27,5% de los jóvenes asalariados de 15 a 19 años están afiliados a la seguridad social, en los adultos este porcentaje ronda el 70% (véase el gráfico III.61). A medida que se avanza en edad, la afiliación también aumenta, lo que indica que para una gran parte de la población juvenil que tiene un trabajo remunerado se trataría de una situación de desprotección transitoria (o inserción laboral transitoria), pero que refleja claramente una situación de discriminación en el mercado laboral hacia los trabajadores jóvenes (CEPAL, 2014b). La gravedad de esto reside en que se trata del período del ciclo de vida donde el aporte a los sistemas de seguridad cobra mayor relevancia por el tiempo de acumulación y, por tanto, la rentabilidad que tendrían dichos fondos.

■ Gráfico III.61

América Latina (18 países): población asalariada afiliada a la seguridad social, por tramos de edad, alrededor de 2012^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina 2014* (LC/G.2635-P), Santiago, 2014. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.14.II.G6..

^a Los datos corresponden al promedio simple de los países.

Como corolario, se puede señalar que la inserción de los jóvenes en el mercado laboral se caracteriza por ser de alta rotación, segmentación y precariedad. Sin embargo, como menciona la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI, 2012), los jóvenes consideran esta nueva normalidad laboral como un hecho dado que, en algunos casos, cumple con las expectativas de autonomía deseadas. No obstante, el mercado de trabajo actual no permite que la mayoría de ellos desarrolle trayectorias ascendentes y relaciones laborales estables. Según la OIT, esta situación laboral plantea un desafío político porque los deseos de tener un trabajo remunerado y de construir una vida autónoma tropiezan con la realidad de un mercado laboral en el cual los jóvenes deben enfrentarse a un alto nivel de desempleo e informalidad (OIT, 2013a). En síntesis, el panorama descrito reafirma lo expresado en el informe de CEPAL/OIJ/IMJUVE (2014), referido a que el empleo es el eslabón más crítico en la inclusión social de los jóvenes. En conjunto con la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ), la CEPAL señaló diez años atrás que, pese a los importantes logros educativos y a la mayor adaptabilidad a los cambios organizacionales y comunicacionales por parte de los jóvenes con respecto de los adultos, estos no habían podido plasmar dichos logros en el campo del empleo (CEPAL/OIJ, 2004). En este sentido, para que los jóvenes puedan tener acceso a oportunidades laborales, se requiere que se expanda la generación de puestos de trabajo de calidad, pero también que la juventud esté capacitada para aprovechar dicha expansión (CEPAL/OIJ, 2008).

Parte F ¿Estudias o trabajas? El largo camino hacia la independencia económica de los jóvenes de América Latina (CEPAL, 2015), Cap. I, pp. 13-21.

1. Duración de la transición de los jóvenes latinoamericanos de la escuela al trabajo

La transición de la escuela al mercado laboral es una etapa crucial en la vida de las personas. Este período podría definirse como el tiempo que pasa entre que una persona deja de asistir a un establecimiento educativo (habiendo finalizado o no su educación) y el momento en que consigue un empleo. Esta definición podría, sin embargo, modificarse en dos sentidos. Por un lado, se podría hablar de “transición al mercado de trabajo” omitiendo la palabra “escuela” para no excluir a aquellos que nunca asistieron a un establecimiento educativo³⁷. Por otro lado, la transición podría considerarse terminada cuando el joven consigue un empleo, cualesquiera que sean sus características, o solo cuando el empleo se considere adecuado, ya sea porque es estable o porque es satisfactorio para el trabajador. Esta definición más amplia es la que ha utilizado la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en sus informes *Trabajo decente y juventud en América Latina: políticas para la acción y Tendencias mundiales del empleo juvenil 2013: una generación en peligro* (OIT, 2013a y 2013b), con algunas modificaciones en el informe de 2015³⁸.

Lo importante es tener en cuenta que esta transición no es un proceso lineal, donde un estudiante (inactivo) finaliza sus estudios, busca empleo (desempleado) y, posteriormente, encuentra un empleo y lo conserva durante el resto de su vida activa (empleo adecuado). Mientras que algunos jóvenes consiguen su primer empleo y continúan estudiando, otros solo estudian o solo trabajan, y pasan (o no) por períodos de desempleo de diferente duración. Más aún, en América Latina, la incertidumbre y el riesgo inherente a la existencia diaria de los jóvenes ejercen una fuerte influencia en sus decisiones relacionadas con la escuela, el trabajo y el hogar, lo que crea condiciones de cambio y movimiento constantes (Fawcett, 2002)³⁹.

Con el fin de estructurar el análisis de este período, el diagrama III.1 presenta la etapa de transición de la escuela al trabajo en tres momentos de la vida. En el momento 1 (T1), podemos suponer que todos o, por lo menos, la gran mayoría de los jóvenes son económicamente inactivos, ya que asisten a un establecimiento educativo⁴⁰. En un segundo momento (T2), los jóvenes pueden seguir inactivos o incorporarse al mercado laboral; aquí comienzan su transición. En este caso, los jóvenes podrían estar activos desempleados (si están disponibles para trabajar y están buscando trabajo) o empleados, en cuyo caso finalizaría su transición (aunque en otro momento decidan pasar nuevamente a la inactividad). Cualquiera que sea la situación de los jóvenes en el momento 2, en un futuro (T3) pueden modificar su situación laboral pasando nuevamente a cualquiera de las tres opciones consideradas. Por ejemplo, una persona que en T2 era inactiva puede, en T3, continuar inactiva o pasar a ser desocupada o empleada.

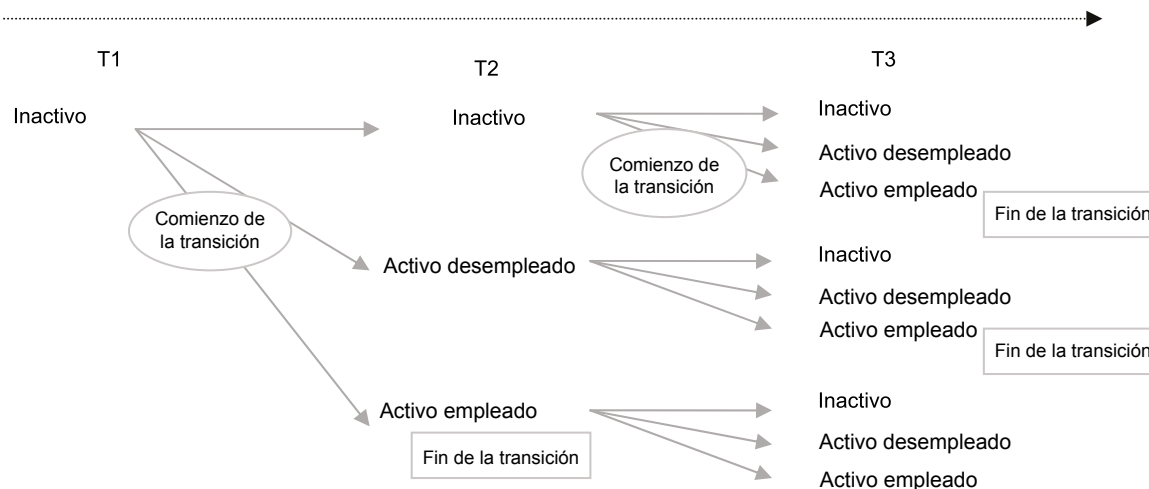
³⁷ En América Latina, a fines de la década de 2000, aproximadamente el 8% de las personas de 15 años y más se declaraban incapaces de leer y escribir un recado y el 7% de estas tenía menos de 25 años. La situación más preocupante tiene lugar en Guatemala, Honduras y Nicaragua, donde entre el 6% y el 9% de los adolescentes y jóvenes de entre 15 y 24 años son analfabetos absolutos (D'Alessandre, 2013).

³⁸ En las publicaciones de 2013, la OIT definía la transición al mercado de trabajo como el paso de una persona joven (de 15 a 29 años) del final de la escuela (o entrada en la primera actividad económica) al primer empleo estable o satisfactorio. El empleo estable se define en relación con el contrato de trabajo (escrito u oral) y su duración (más de 12 meses), es decir, que la “estabilidad” se refiere al hecho de que exista una baja probabilidad de cambiar de empleo. Por otra parte, el concepto de empleo satisfactorio era subjetivo y se basaba en la evaluación de la persona que lo ocupa (OIT, 2013c). Sin embargo, en el informe de 2015 se modifican algunos aspectos conceptuales de esta definición (OIT, 2015). El principal problema se planteaba en la declaración de satisfacción con el trabajo, sobre la que podían ejercer una gran influencia los factores culturales. Por lo tanto, se propuso considerar diversos factores, como el deseo de cambiar de empleo y la probabilidad de permanecer en dicho empleo en los 12 meses siguientes (OIT, 2015).

³⁹ Chacaltana (2006, pág. 53) presenta el ejemplo de una trayectoria laboral enormemente errática que refleja una serie de obstáculos a la inserción laboral de los jóvenes. Por su parte, Saraví (2009) subraya que la transición de la escuela al trabajo sigue pautas diferenciadas en el caso de los jóvenes de sectores populares, en comparación con la de los jóvenes de sectores más acomodados.

⁴⁰ A la edad mínima de nuestra definición de juventud, 15 años, ya hay jóvenes que dejaron la inactividad económica. Evidentemente, el esquema también se aplica a estos jóvenes, pero en un momento más temprano de su vida.

■ **Diagrama III.1**
Transición de la escuela al trabajo



Fuente: Elaboración propia.

En el gráfico III.62 se ofrece una visión dinámica de este período a través de gráficos indicativos de la situación laboral de los jóvenes en cada país por edad simple. Se muestra, para cada edad y género, el porcentaje de jóvenes que, alrededor de 2012, solo estudiaban, que estudiaban y trabajaban, que solo trabajaban, que no estudiaban ni trabajaban pero buscaban empleo y, finalmente, los jóvenes que no estudiaban, no trabajaban ni buscaban empleo⁴¹. Como es de esperar, se observa claramente que el porcentaje que solo estudia disminuye con la edad y el porcentaje de ocupados aumenta, pero, además, en estos gráficos se distinguen importantes diferencias en la actividad de los jóvenes entre países y respecto del género. Las principales conclusiones que se extraen de estos indicadores también pueden compararse con lo observado en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), en el informe sobre perspectivas del empleo (OCDE, 2008)⁴². Las líneas verticales del gráfico muestran la edad a la que el 50% de los jóvenes ha dejado el sistema educativo, es decir, la edad mediana de finalización educativa. Se observa que en América Latina la mayoría de los jóvenes deja de estudiar entre los 18 y los 19 años, mientras que esto sucede entre los 21 y los 22 años en algunos países de la OCDE como Australia, el Canadá y Francia. En todos los países, esta edad es mayor en el caso de las mujeres, lo que significa que las jóvenes tienden a permanecer más tiempo en el sistema educativo que los varones. En algunos casos, como en Bolivia (Estado Plurinacional de), Honduras, Nicaragua y el Perú, se observan comienzos muy tempranos en el mercado laboral, ya que la edad a la que el 50% de los jóvenes deja de asistir de forma exclusiva a la escuela ronda los 14 o 15 años, principalmente en el caso de los varones⁴³.

⁴¹ Las estadísticas utilizadas en este informe son datos nacionales (excepto en el caso de la Argentina, en que corresponden a áreas urbanas) provenientes de la Argentina (Encuesta Permanente de Hogares Continua 2012 y Encuesta Permanente de Hogares 2002 (octubre)), Bolivia (Estado Plurinacional de) (Encuesta Continua de Hogares, 2009 y Encuesta de Hogares 2002), el Brasil (Encuesta Nacional de Hogares 2012 y 2001), Chile (Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), 2011 y 2000), Colombia (Gran Encuesta Integrada de Hogares 2012 y Encuesta Continua de Hogares 2002), Costa Rica (Encuesta Nacional de Hogares, 2011 y Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2001), el Ecuador (Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo en el Área Urbana y Rural 2012 y Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo en el Área Urbana 2002), El Salvador (Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, 2012 y 2001), Guatemala (Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos, 2010 y 2002), Honduras (Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples, 2010 y 2002), México (Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), 2012 y 2002), Nicaragua (Encuesta Nacional de Hogares sobre Medición de Niveles de Vida, 2009 y 2001), Panamá (Encuesta de Mercado Laboral, 2011 y Encuesta de Hogares 2002), el Paraguay (Encuesta Permanente de Hogares, 2011 y 2001), el Perú (Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza, 2012 y 2001), la República Dominicana (Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo, 2012 y 2002), el Uruguay (Encuesta Continua de Hogares, 2011 y 2002) y Venezuela (República Bolivariana de) (Encuesta de Hogares por Muestreo, 2011 y 2002).

⁴² Véase OCDE (2008, cap. 1).

⁴³ En el caso del Brasil, Schwartzman y Cossío (2007) argumentan que la salida temprana del sistema educativo de los jóvenes pertenecientes a hogares de bajos ingresos está inicialmente más relacionada con la expulsión del sistema educativo que con la atracción ejercida por el mercado laboral. Esta expulsión estaría relacionada con la segmentación del sistema educativo y la mala calidad de la educación que está al alcance de estos jóvenes.

■ **Gráfico III.62**

América Latina (18 países): distribución de la población joven según su situación de estudios y empleo por edad simple y género, alrededor de 2012

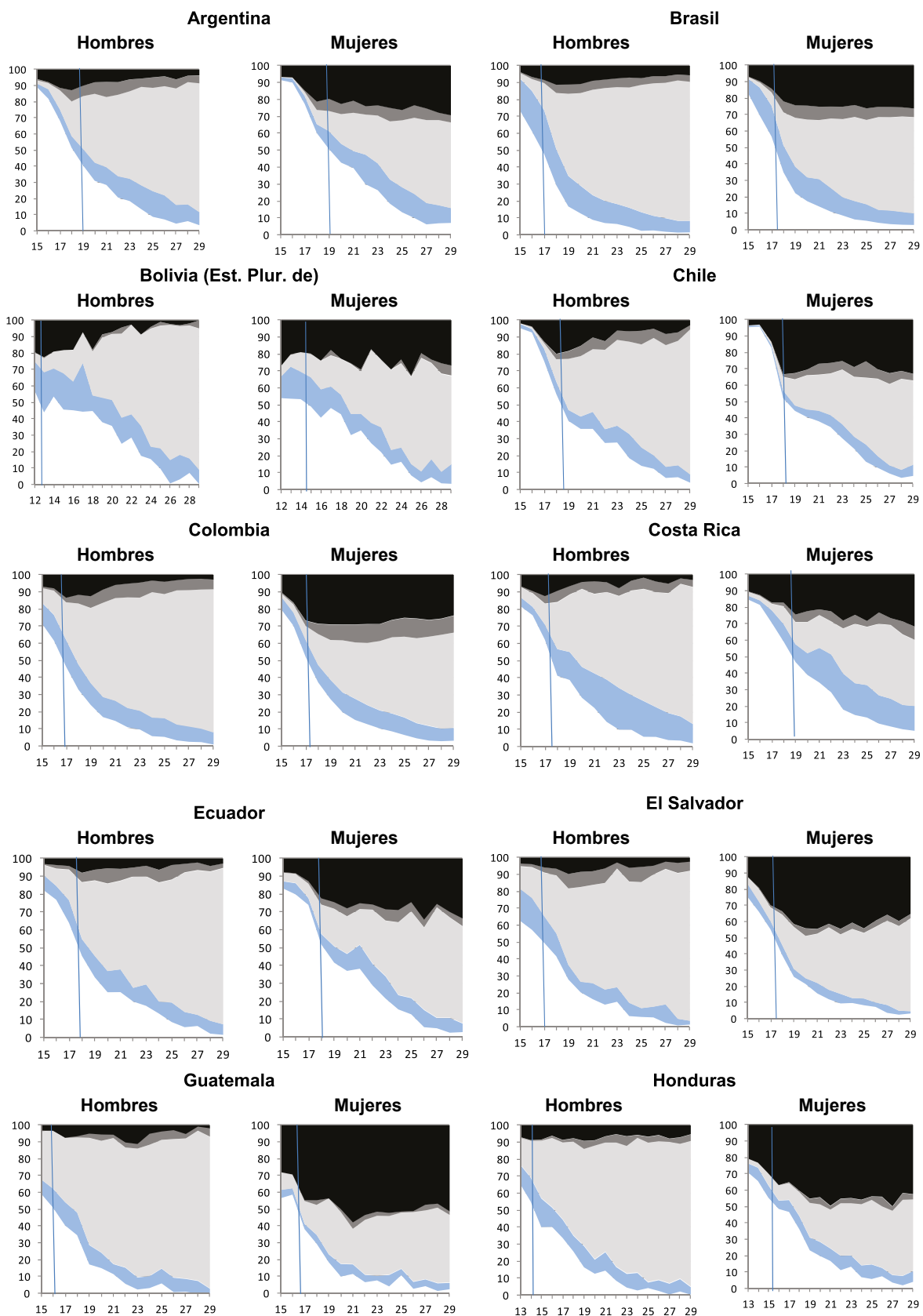
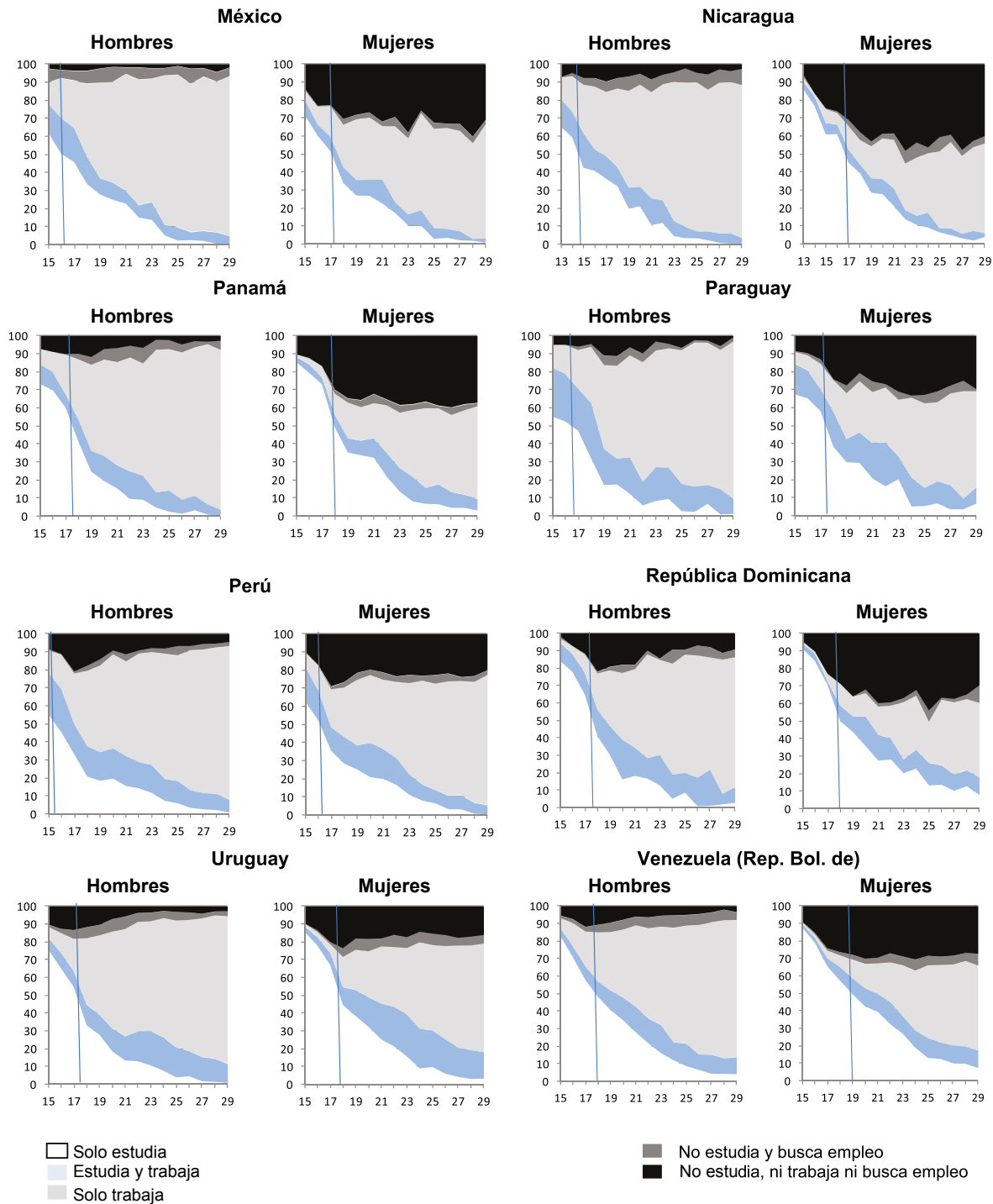


Gráfico III.62 (conclusión)



Fuente: CEPAL en base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

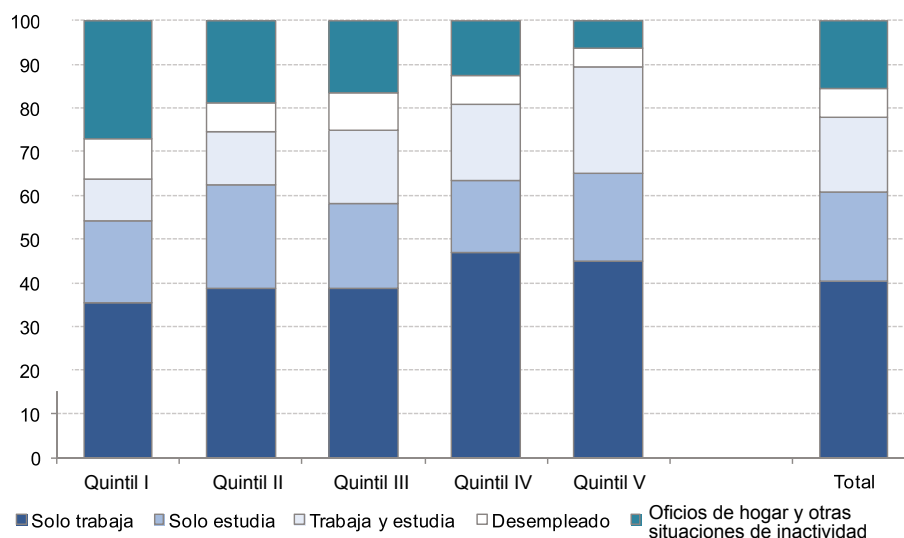
El hecho de estudiar y trabajar al mismo tiempo es más común en el Brasil, Bolivia (Estado Plurinacional de), Costa Rica, el Paraguay, el Perú y el Uruguay. Comparativamente, esta situación parece estar más extendida entre los adolescentes y jóvenes de algunos países de la OCDE

(Alemania, Australia, Austria, el Canadá, Dinamarca, Noruega, los Países Bajos y Suiza⁴⁴). En los países de altos ingresos algunos jóvenes combinan el estudio con algunas horas de trabajo para ganar experiencia o lograr independencia económica para acceder a ciertos bienes ⁴⁵. Sin embargo, en países de ingresos más bajos la situación parece ser más heterogénea. Por ejemplo, en el caso del Paraguay, la proporción de jóvenes que combinan estudio y trabajo es mayor entre los que pertenecen a los hogares de los quintiles de ingreso per cápita más elevados (véase el gráfico III.63). Lo mismo sucede si se observa la proporción de jóvenes que trabajan y estudian como proporción del total de jóvenes que trabajan en cada quintil, que representa un 21,2% en el primer quintil y un 35,2% en el quinto. Si bien muchos jóvenes, sobre todo de hogares de bajos ingresos, trabajan por necesidad, para complementar el ingreso familiar, pagar sus estudios o su subsistencia, al parecer tienen menos oportunidades de combinar ambas actividades que sus pares pertenecientes a hogares más acomodados, al menos en el Paraguay. Cabe señalar que entre los jóvenes de hogares de ingresos más bajos hay una mayor proporción de personas con problemas de empleo (que no estudia ni trabaja pero busca empleo) entre los hombres, o dedicadas a oficios domésticos entre las mujeres. Esto indica que la opción de combinar estudios y trabajo no es tan accesible y los porcentajes relativamente bajos de esta combinación en los primeros quintiles no reflejan simplemente una opción tomada libremente⁴⁶.

■ Gráfico III.63

Paraguay: condición de actividad de los jóvenes (de 15 a 29 años) por quintil de ingreso per cápita del hogar, 2011

(En porcentaje del grupo etario en el quintil correspondiente)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

⁴⁴ Véanse OCDE (2008, gráfico 1.3) y Quintini y Martin (2014, gráfico 4).

⁴⁵ Por ejemplo, en Robinson (1999) se utilizan datos longitudinales de una encuesta de jóvenes en Australia para analizar las razones por las que estos trabajan a tiempo parcial mientras estudian. La investigación encuentra que el deseo de ganar dinero es la razón más mencionada. Aunque no se sabe con qué fines quieren ese dinero, el apoyo monetario a la familia no es la opción más señalada. Por el contrario, la segunda razón más frecuente es el deseo de independencia y, en tercer lugar, la posibilidad de desarrollar habilidades (principalmente sociales y personales) útiles para conseguir empleo en un futuro.

⁴⁶ El gráfico I.2 también ayuda a aclarar un resultado sorprendente que se encuentra frecuentemente cuando se compara la asistencia escolar entre jóvenes de diferentes quintiles de ingreso per cápita del hogar. Se observa que la proporción de jóvenes que se dedican exclusivamente a los estudios suele ser relativamente similar entre los quintiles, lo que es un resultado algo extraño en vista de la típica correlación positiva entre los ingresos del hogar y los logros educativos. Sin embargo, si abarcamos, por medio de la variable "estudia y trabaja", el conjunto de los jóvenes que se dedican a estudiar, surge una gran brecha, sobre todo entre el primer y el último quintil. Dado que las encuestas especializadas en el análisis del mercado laboral se centran en identificar a las personas que forman parte de la fuerza de trabajo, los jóvenes que combinan trabajo y estudio se identifican como parte de esta fuerza de trabajo y no como estudiantes, aunque el tiempo que dediquen a los estudios pueda ser mucho mayor que las horas trabajadas.

La combinación de trabajo y estudio puede, obviamente, generar impactos positivos tanto inmediatos (sobre todo, los ingresos percibidos o el establecimiento de nuevas relaciones sociales, entre otros) como de más largo plazo (sobre todo, la adquisición de experiencias y contactos útiles para una futura transición definitiva). Sin embargo, en la literatura se enfatiza que el impacto de dicha combinación en la posterior transición de la escuela al trabajo, específicamente en adolescentes, depende de las pautas del trabajo en esta combinación, pautas que se ven influidas por los orígenes sociales de los jóvenes (Mortimer, 2010). En esta misma línea, Post y Pong (2009) encontraron diferencias entre los países e impactos diferenciados del trabajo de los jóvenes en su rendimiento escolar, según el horario de este trabajo, ya que una jornada laboral demasiado extensa afecta negativamente los rendimientos escolares y, por lo tanto, las perspectivas de transición.

Por último, los jóvenes que ya no asisten a un establecimiento educativo se dividen entre aquellos que no trabajan pero buscan empleo y los que no estudian ni trabajan fuera del hogar, ni están buscando empleo. Se observa que la proporción de jóvenes en estos dos grupos aumenta en la adolescencia pero disminuye con la edad, principalmente en el caso de los varones. En efecto, la situación de los jóvenes que no estudian ni trabajan ni buscan empleo parece ser más persistente en el caso de las mujeres, y una alta proporción continúa en esta situación al alcanzar los 29 años, específicamente en Chile, el Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, la República Dominicana y Venezuela (República Bolivariana de)⁴⁷. Esto confirma la necesidad de aplicar perspectivas de género tanto en el caso de comparaciones internacionales de este indicador como en el diseño de políticas públicas. Más adelante se presentan estimaciones más detalladas de este indicador.

Estimar la duración media de la transición entre la escuela y el trabajo es un gran desafío, tanto por la complejidad de su definición como por la disponibilidad de datos. Una de las mejores formas de medir la duración de esta transición es contar con datos longitudinales que sigan la situación laboral de cada individuo a lo largo de varios años. En América Latina, la Encuesta de la Transición de la Escuela al Trabajo (ETET) ha sido especialmente diseñada por la OIT para estudiar este tema. En el caso de los países de la región, hay datos disponibles sobre el Brasil, El Salvador y el Perú y los principales resultados se presentan en el informe *Trabajo decente y juventud en América Latina: políticas para la acción* (OIT, 2013b). Entre la conclusiones extraídas de dicha encuesta puede señalarse que, a los 29 años, aproximadamente la mitad de los jóvenes han hecho la transición en el Brasil (51,1%) y el Perú (49,6%), mientras que en El Salvador, a esa edad, la mayoría de los jóvenes aún está “en transición” (solo un 40,4% la han hecho)⁴⁸. En lo que respecta a la duración de la transición, se estima en poco más de tres años en el Brasil y en algo más de dos años en El Salvador y el Perú. Sin embargo, si en el cálculo no se incluye a los jóvenes que han hecho la transición directa a un empleo estable o satisfactorio, la transición se hace más larga. Por ejemplo, excluyendo este grupo, el joven brasileño medio tarda un promedio de 4,6 años en hacer la transición y pasará por casi cuatro períodos de actividades intermedias (empleo, desempleo o inactividad) antes de finalizarla.

Por otro lado, también pueden utilizarse datos de corte transversal para obtener información comparable entre países sobre esta importante etapa de la vida. Una aproximación del tiempo que dura la transición entre la escuela y el trabajo puede establecerse como la diferencia entre la edad a la que el 50% de los jóvenes están empleados (la edad mediana del inicio del empleo) y la edad a la que el 50% están en el colegio (edad mediana a la que los jóvenes dejan la escuela). En otras palabras, el tiempo necesario para que el 50% de los jóvenes estén empleados tras dejar de asistir a un establecimiento escolar (OCDE, 2008). Cabe señalar que este indicador es menos exigente que el utilizado a partir de la ETET, en el sentido de que no contempla ninguna característica del empleo.

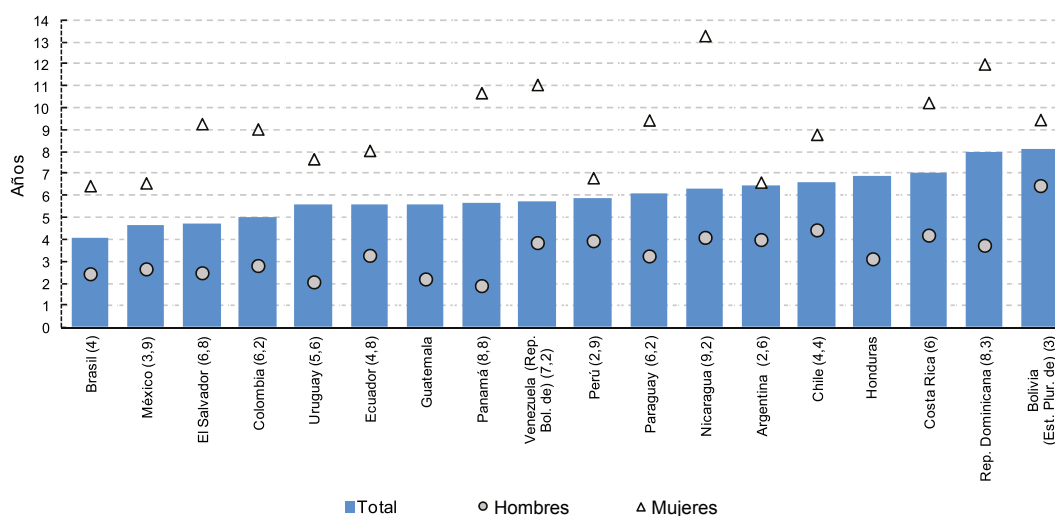
⁴⁷ Como se verá más adelante, una alta proporción de las mujeres se dedica a oficios domésticos, por lo que la categorización de “inactivas” podría considerarse no válida. En este estudio, la inactividad hace referencia a la no participación en actividades del mercado laboral.

⁴⁸ Cabe recordar que en esta encuesta la OIT aplica un criterio más estricto para calificar la transición de exitosa (véase la nota a pie de página 2).

Según este indicador, en la mayoría de los países de América Latina la transición de la escuela al trabajo dura entre cinco y siete años (véase el gráfico III.64). La duración promedio en la región se estima en seis años, en comparación con 2,7 años en el promedio de los países de la Unión Europea⁴⁹. Por debajo de esta media se encuentran el Brasil y México, donde este indicador se estima en cuatro años. Sin embargo, en otros países, como la República Dominicana y el Estado Plurinacional de Bolivia, este período llega a ocho años y, en Costa Rica y Honduras, a siete años en promedio. Mientras que en el Estado Plurinacional de Bolivia la duración promedio de la transición es, aparentemente, más elevada en el caso de ambos géneros⁵⁰, en los otros países, este hecho se explica principalmente por la transición más prolongada de las mujeres.

■ Gráfico III.64

América Latina (18 países): duración media de la transición de la escuela al trabajo, alrededor de 2012
(En años)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Nota: La diferencia entre la duración de la transición de las mujeres y la de los hombres se indica entre paréntesis.

Al analizar este indicador, es importante destacar la disparidad de género presente en todos los países de la región (véase el cuadro III.13). En efecto, mientras que el período de transición de la escuela al trabajo dura en promedio 3,4 años en el caso de los hombres, en el de las mujeres alcanza los 9,6 años. Se observa que en Colombia, Costa Rica, El Salvador, Panamá, el Paraguay, la República Dominicana y Venezuela (República Bolivariana de), la transición de las mujeres dura entre seis y nueve años más que la de los hombres. Casos particulares son los de Guatemala y Honduras, donde el porcentaje de participación de mujeres en el mercado laboral a la edad de 29 años aún no alcanza el 50%. Una posible explicación de esta situación es que estos países cuentan con una alta proporción de población rural que, en general, tiene menos probabilidades que los trabajadores de zonas urbanas de hacer la transición a empleos estables⁵¹. Esta población se dedica principalmente a tareas agrícolas, y las estadísticas en este sector suelen mostrar un bajo nivel de actividad económica de las mujeres, en parte por problemas de medición, ya que las mujeres

⁴⁹ Véase OCDE (2008, cuadro 1.1).

⁵⁰ Como se comentó anteriormente, este país destaca por la salida muy temprana del sistema educativo, lo que puede traducirse en una transición de la escuela al trabajo prolongada.

⁵¹ Esto se demuestra con datos de la ETET sobre los diez países en desarrollo considerados. Véase OIT (2013c: pág. 57).

tienen mayor tendencia a declararse como inactivas a pesar de realizar trabajos relacionados con la producción agrícola.

■ Cuadro III.13

América Latina (18 países): duración media de la transición de la escuela al trabajo por género, alrededor de 2012

País	Edad a la que los jóvenes comienzan a trabajar ^a	Edad que los jóvenes dejan la escuela ^b	Tiempo que se necesita el 50% de los jóvenes para conseguir empleo luego de dejar la escuela	País	Edad a la que los jóvenes comienzan a trabajar ^a	Edad que los jóvenes dejan la escuela ^b	Tiempo que se necesita el 50% de los jóvenes para conseguir empleo luego de dejar la escuela
Argentina	24,5	18,5	6,0	Honduras	21,7	14,8	6,9
Hombre	21,9	18,1	4,0	Hombre	17,5	14,4	3,1
Mujer	28,0	19,1	8,6	Mujer	30,0	15,8	14,2
Bolivia	22,6	14,6	8,1	México	21,4	16,8	4,6
Hombre	20,9	14,4	6,5	Hombre	18,8	16,1	2,7
Mujer	24,3	14,8	9,5	Mujer	23,7	17,1	6,6
Brasil	21,2	17,1	4,1	Nicaragua	22,5	16,1	6,3
Hombre	19,3	16,8	2,4	Hombre	18,6	14,5	4,0
Mujer	23,8	17,3	6,5	Mujer	30,0	16,7	13,3
Chile	25,0	18,3	6,6	Panamá	23,4	17,8	5,7
Hombre	22,8	18,4	4,4	Hombre	19,4	17,5	1,9
Mujer	27,0	18,2	8,8	Mujer	28,7	18,0	10,7
Colombia	22,0	16,9	5,0	Paraguay	23,2	17,1	6,1
Hombre	19,6	16,8	2,8	Hombre	19,7	16,4	3,3
Mujer	26,2	17,1	9,0	Mujer	26,9	17,4	9,5
Costa Rica	25,1	18,1	7,0	Perú	21,8	15,9	5,9
Hombre	21,8	17,6	4,2	Hombre	19,5	15,5	3,9
Mujer	29,0	18,8	10,2	Mujer	23,0	16,1	6,8
Ecuador	23,5	17,9	5,6	Rep. Dominicana	25,8	17,8	8,0
Hombre	21,0	17,8	3,3	Hombre	21,4	17,6	3,7
Mujer	26,3	18,2	8,1	Mujer	30,0	18	12,0
El Salvador	21,9	17,2	4,7	Uruguay	23,1	17,5	5,6
Hombre	19,4	17,0	2,5	Hombre	19,3	17,2	2,1
Mujer	26,6	17,3	9,3	Mujer	25,4	17,8	7,7
Guatemala	21,9	16,3	5,6	Venezuela	24,1	18,3	5,7
Hombre	18,3	16,1	2,2	Hombre	21,7	17,8	3,9
Mujer	30,0	16,4	13,6	Mujer	30,0	18,9	11,1

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Edad a la que el 50% de los jóvenes asisten a la escuela.

^b Edad a la que el 50% de los jóvenes están empleados y no asisten a la escuela.

Estas marcadas diferencias relacionadas con el género también se hallaron a partir de los datos longitudinales de la ETET, mediante los que se comprobó que, a los 29 años, los hombres tienen mayores probabilidades de haber completado la transición en el mercado de trabajo que las mujeres. También pudo estimarse que la proporción de hombres con empleo estable es superior a la de las mujeres y que estas tienen mayor probabilidad de permanecer fuera del mercado laboral, sin estudiar, pero con la intención de participar en el mercado de trabajo en el futuro (OIT, 2013c).

En síntesis, la mayor duración de la transición de la escuela al trabajo de América Latina en relación con los países de la OCDE parece estar influenciada principalmente por el comportamiento de las mujeres, en cuyo caso este período es particularmente largo. Estas jóvenes son probablemente madres dedicadas al cuidado de niños pequeños o de alguna otra persona vulnerable, o realizan tareas domésticas en su hogar o el de sus padres. La región aún no ha avanzado significativamente en la oferta de opciones de cuidado infantil o de personas con necesidades especiales ni en el área de los beneficios por paternidad compartidos entre ambos cónyuges. Por otro lado, estas transiciones más largas, con varios años fuera del mercado laboral o más entradas y salidas, pueden impactar negativamente en la vida activa de las mujeres y traducirse en empleos de peor calidad, remuneraciones más bajas y menos oportunidades de desarrollo profesional.

Evidentemente, el indicador estimado en esta sección no permite evaluar la calidad del empleo conseguido ni las características de ese período de transición entre la escuela y el trabajo. Para comprender mejor las dificultades que enfrentan los jóvenes durante esta etapa, en la siguiente sección se analizan los principales indicadores laborales de los jóvenes y se identifican los grupos más vulnerables.

Parte G

Los jóvenes y el empleo en América Latina, desafíos y perspectivas ante el nuevo escenario laboral (CEPAL, 2006), Conclusiones, pp. 269-281.

1. Conclusiones**a) Principales hallazgos****i) La importancia del entorno**

Una inserción laboral demasiado temprana (relacionada con problemas de deserción escolar y con un nivel educativo bajo), tardía (como consecuencia del alto desempleo juvenil) o débil (en actividades de baja productividad y bajos ingresos) tiene un efecto negativo en los ingresos presentes y futuros de los jóvenes y sus hogares, en la lucha contra la pobreza, en la cohesión social de los países, en la estructura socioeconómica de los países de la región, ya de por sí muy desigual, y en los procesos de maduración psicosocial que apuntan a la independencia y autonomía de los jóvenes.

Durante las últimas décadas, los mercados de trabajo latinoamericanos han experimentado profundas transformaciones que han afectado la inserción laboral de sucesivas cohortes de jóvenes. Economías con tasas de crecimiento bajas y volátiles, mercados con una creciente presión competitiva, nuevas tecnologías que tienden a acelerar y profundizar el intercambio de mercancías e información, así como reformas orientadas a incrementar la eficiencia de los mercados, han dejado huellas en el nivel del empleo y sus características. Especialmente durante la serie de crisis iniciadas a fines de los años noventa, se ha observado una débil expansión del empleo, sobre todo del empleo asalariado formal, lo que ha restringido el acceso a ocupaciones productivas de nuevos contingentes de la fuerza laboral, entre los que destacan los jóvenes. En consecuencia, el desempleo juvenil ha subido de manera preocupante y ha descendido la proporción de jóvenes que han logrado insertarse en el sector formal de la economía.

En las investigaciones presentadas en este volumen se puede apreciar la manera en que los principales actores perciben la situación y las perspectivas del entorno económico y laboral. Se constata una interesante diferencia a este respecto entre los empresarios y los jóvenes. Desde la perspectiva de los primeros, se refleja de forma bastante clara la evolución del ciclo macroeconómico de cada país y las expectativas relacionadas con acontecimientos específicos, como el Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos, en el caso de El Salvador. Entre los jóvenes, en cambio, predomina una interpretación mayormente pesimista de la situación y de las perspectivas económicas. En relación con este punto, hay que tener en cuenta que, si bien las investigaciones de este estudio se realizaron en un momento en que prácticamente todas las economías de la región experimentaron un repunte económico, en muchos de los países, una gran parte de la población consideró que esta reactivación apenas la beneficiaba⁵². En este contexto, se reforzó la percepción de muchos jóvenes de que las economías de mercado generan beneficios desiguales y que ellos, precisamente, no participan de las mejoras macroeconómicas. Por otra parte, los empresarios vislumbran las oportunidades venideras —en mayor o menor grado, según las características de cada país— y ajustan sus expectativas de manera correspondiente, incluidas las relacionadas con la contratación de personal.

La percepción notoriamente más pesimista de los jóvenes se debe, además, a otros dos factores. En primer lugar, en muchos países existe una interpretación crítica muy generalizada no solo de la situación y las perspectivas económicas y sociales, sino también de la realidad política, y destacan las menciones a la corrupción y el clientelismo. En estos casos, las eventuales expectativas de que se implementen políticas públicas capaces de mejorar las condiciones socioeconómicas de la juventud contrastan con una baja valoración del quehacer político.

⁵² La investigación empírica se efectuó principalmente en 2004; los años previos han sido denominados la “media década perdida” para América Latina, debido a su bajo crecimiento económico y al impacto producido en el bienestar de la población. Véase Weller (2005).

En segundo lugar, la transformación de los mercados de trabajo ha mermado las expectativas de bienestar de los jóvenes, tanto en el corto como en el largo plazo. Las relaciones laborales más precarias —en las que abundan, sobre todo, los empleos sin contrato, los contratos a plazo o los contratos especiales diseñados para fomentar la inserción laboral, pero que conllevan pocos beneficios— y el incumplimiento de las leyes laborales dificultan el desarrollo de estrategias para una inserción laboral estable y de largo plazo. Aunque los jóvenes, generalmente, reconocen que su situación material es mejor que la de la generación anterior (cuando esta era joven), muchos consideran que la generación de sus padres, pese a contar con niveles más bajos de educación formal, tuvo mayores oportunidades. Ellos, en cambio, se encuentran en una situación de marcada incertidumbre y perciben que los empleos a su disposición no les permiten progresar en trayectorias laborales ascendentes. De hecho, el empleo de los jóvenes se caracteriza por su alta rotación y una multiplicidad de experiencias laborales fragmentadas. En el contexto de una creciente y generalizada inestabilidad laboral, esto implica que una trayectoria que abarque unos pocos puestos estables a lo largo de la vida laboral tiende a desaparecer de las expectativas de los jóvenes, que se adaptan, de este modo, a una “nueva normalidad laboral” (véase Sepúlveda, 2005)⁵³.

En relación con este hecho, no es evidente si se trata de procesos generalizados de precarización o si estos procesos se concentran en el margen, en el sentido de que los nuevos contratos —muchos de ellos para jóvenes— se caracterizan por ser más inestables y con menos protección, además de tener otras carencias, mientras que se mantiene la mayor parte de los contratos ya existentes. En el segundo caso, el proceso sería obviamente mucho más gradual. La información disponible permite concluir que en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) prevalecen procesos del segundo tipo⁵⁴. Si se utiliza la permanencia en el puesto de trabajo como indicador para los países latinoamericanos, los resultados son mixtos, dado que en algunos de ellos se registran pronunciadas caídas en la duración media del empleo, mientras que en otros este indicador se ha mantenido estable (BID, 2003). Por otra parte, el aumento del empleo en los sectores de baja productividad es un proceso que afecta tanto a jóvenes como a adultos⁵⁵.

En este contexto de precarización de las relaciones laborales, los jóvenes provenientes de hogares pobres experimentan una presión especialmente fuerte sobre sus condiciones de vida, no solo en términos materiales, sino también con respecto a la cohesión familiar y el desarrollo de relaciones sociales más amplias⁵⁶.

ii) Tecnología y flexibilidad

Aunque el contexto macroeconómico de los últimos tiempos no ha sido favorable para la inserción laboral juvenil, en los estudios sobre la percepción de las empresas se destaca que muchas de ellas estiman que el cambio tecnológico las favorece. De esta manera, si bien la mayoría afirma que no se proponen contratar específicamente a jóvenes, la valoración de las habilidades necesarias para aprovechar el potencial de los cambios tecnológicos las llevan a contratarlos. En efecto, en un

⁵³ La percepción negativa se encuentra, sobre todo, entre los jóvenes provenientes de hogares de escasos recursos, grupo en que se concentraron varios de los estudios.

⁵⁴ En estos países no se ha encontrado una reducción significativa de las relaciones laborales de largo plazo, pero entre los nuevos contratos hay un pronunciado aumento de contratos temporales y, en el caso de los jóvenes, se reduce el tiempo de permanencia en un puesto de trabajo (Auer y Cazes, 2003; Morissette y Johnson, 2005). A su vez, Gregg y Wadsworth (2000) observan en el Reino Unido una marcada caída de los salarios de entrada al mercado laboral.

⁵⁵ Véase Weller (2005). Se ha enfatizado que en algunos países la precarización es una tendencia generalizada; véase, por ejemplo, Chacaltana (2005).

⁵⁶ Cabe recordar el elevado nivel de pobreza que afecta a muchos de los países de la región. A inicios de la década de 2000, el porcentaje de la población que se hallaba por debajo de la línea de pobreza era del 18,8% en Chile, el 49% en el Ecuador (solo zonas urbanas), el 48,9% en El Salvador, el 61% en el Paraguay y el 54,8% en el Perú. Dados los bajos niveles de ingresos laborales, no sorprende que también sean pobres muchas personas que trabajan. El nivel de pobreza entre los ocupados de las zonas urbanas de estos cinco países es de un 10%, un 39%, un 30%, un 32% y un 36%, respectivamente (CEPAL, 2005).

alto porcentaje de las empresas se considera entre las características favorables de los jóvenes su manejo de las nuevas tecnologías⁵⁷.

De este modo, se confirma el supuesto de que el cambio tecnológico reciente favorece la contratación de jóvenes, con la restricción de que el número de jóvenes favorecidos por este sesgo es limitado, tanto por parte de la oferta como de la demanda⁵⁸. Aun así, son mayoritariamente los adultos quienes enfrentan obstáculos para el acceso a nuevos empleos con alta o media demanda de manejo tecnológico. Un reflejo de este sesgo “projovent” es la preferencia por contratar jóvenes en lugar de adultos, siempre y cuando ya tengan experiencia laboral (véase Martínez, 2005).

En relación con la demanda por parte de las empresas de habilidades en el manejo de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), se exige un creciente nivel educativo y la educación secundaria completa surge con creciente fuerza como condición mínima para la contratación. A este respecto, se observa un interesante contraste entre el porcentaje relativamente elevado de empresas cuyos ejecutivos estiman que su fuerza laboral es adecuada en cuanto a educación y el de los que opinan que los sistemas educativos no responden a las necesidades del mercado. Este resultado aparentemente contradictorio puede tener que ver con necesidades diferenciadas según tamaño y rubro de la empresa⁵⁹. Otro elemento relevante puede ser la incertidumbre de los propios empleadores acerca de los conocimientos y las habilidades necesarias en el futuro, en el contexto de un acelerado cambio tecnológico y económico⁶⁰.

Cabe notar que, contrariamente a lo expresado por las empresas urbanas encuestadas, en las zonas rurales se registra una demanda más bien limitada y concentrada en ocupaciones de baja cualificación, sobre todo en países caracterizados por grandes zonas rurales débilmente integradas en los circuitos urbanos y con un sector rural no agropecuario relativamente pequeño. En consecuencia, los jóvenes del ámbito rural con cierto nivel de educación no encuentran oportunidades adecuadas de empleo y se ven frustrados en sus aspiraciones u obligados a migrar a las zonas urbanas o a emigrar del país⁶¹.

Un aspecto que aparece con frecuencia en los estudios sobre el mercado de trabajo y emerge con mayor fuerza en los de inserción laboral juvenil es la tensión existente a causa de las exigencias de las empresas que desean tener una fuerza laboral flexible pero, a la vez, estable. En un contexto de mercados más volátiles y cambios tecnológicos más veloces, la necesidad de una mayor flexibilidad induce a las empresas a establecer relaciones laborales de más corto plazo. En efecto, en muchas de ellas se asigna un gran valor a la mayor flexibilidad de la mano de obra juvenil, concepto que se entiende básicamente de dos maneras diferentes. En primer lugar, para muchas empresas es muy importante la capacidad de aprendizaje de los jóvenes, que les permite asumir rápidamente nuevas tareas y facilita la incorporación de nuevas tecnologías y procesos productivos (véase Campusano, 2005). En segundo lugar, se ha observado que en numerosas empresas los jóvenes son vistos como una fuerza laboral de ajuste a los vaivenes del mercado, pues su contratación y despido son menos

⁵⁷ Véanse Vega y Carranza (2005) y Martínez (2005). Hay que tomar en cuenta que en los estudios se analizaron empresas formales de sectores específicos y se dejó fuera a las microempresas y rubros como la agricultura y la construcción, que probablemente aplican lógicas diferentes en el momento de la contratación.

⁵⁸ Por otra parte, también se registran casos en que las empresas tienen dificultades para conseguir mano de obra con cualificaciones específicas. En Chile, El Salvador y el Paraguay, entre un 12% y un 17% de las empresas entrevistadas señalaron que su dotación de personal no es adecuada en términos de habilidades técnicas (véase Campusano, 2005).

⁵⁹ Por ejemplo, en el Ecuador se encontró que para las empresas de servicios, el nivel educativo es prioritario, mientras que para las industrias manufactureras, es más relevante la capacidad de aprendizaje (véase Martínez, 2005). Por otra parte, en las pequeñas y medianas empresas se suelen requerir habilidades específicas, mientras que en las grandes empresas se demandan habilidades generales. Además, las actividades de capacitación aumentan con el tamaño de las empresas (véase, por ejemplo, Chacaltana, 2004).

⁶⁰ Como se argumenta en Romero-Abreu y Weller (2005), un esfuerzo mancomunado de los sectores público y privado —incluidas las organizaciones de trabajadores— para hacer un análisis continuo de las tendencias tecnológicas y económicas puede contribuir a orientar a muchas empresas en cuanto a sus futuras necesidades de cualificación de mano de obra.

⁶¹ Véase Alcázar, Rendón y Wachtenheim (2001).

onerosos que si se trata de trabajadores de mayor antigüedad. Además, su experiencia más reducida en cuanto al funcionamiento y las reglas del mercado de trabajo, su bajo nivel de sindicalización y sus condiciones contractuales frecuentemente precarias facilitan a las empresas un manejo flexible de la contratación y el despido de personas jóvenes⁶².

Por otra parte, en muchas empresas predomina el interés en asegurar una mayor estabilidad de su fuerza de trabajo, y se argumenta que la elevada rotación de la mano de obra juvenil se debe, sobre todo, a que los jóvenes se encuentran en procesos de transición, que no tienen su vocación aún definida, que las urgencias económicas los obligan a aprovechar oportunidades de mejores ingresos y que se frustran rápidamente ante situaciones adversas. En consecuencia, la contribución de las empresas a esta alta rotación provendría mayormente de los despidos de trabajadores que no cumplen con las expectativas puestas en ellos, más que de una estrategia generalizada de mantener relaciones laborales de corto plazo. Sin embargo, el interés de las empresas en la estabilidad de sus empleados se correlaciona positivamente con el nivel de especialización de estos, ya que la sustitución de los trabajadores más cualificados presenta mayores dificultades y es más costosa.

En efecto, es bien sabido que el interés de las empresas en cierta estabilidad laboral mínima se vincula estrechamente con el costo de la formación formal e informal de la mano de obra (capital humano específico), porque una elevada rotación implica volver a capacitar una y otra vez a nuevos trabajadores en materias que sus antecesores ya dominaban. Esta relación entre capacitación y estabilidad laboral se confirma en los estudios presentados. Por ejemplo, en muchas empresas se prefiere capacitar en el mismo lugar de trabajo, lo que subraya la importancia del capital humano específico⁶³. La rotación es generalmente mayor en el caso de las ocupaciones de menores requisitos educativos (véase Martínez, 2005), lo que desincentiva la capacitación de los jóvenes de bajo nivel educacional que usualmente ocupan estos empleos. Este factor contribuye a que esos jóvenes acumulen menos capital humano no solo en el sistema educativo, sino también en el mundo del trabajo, en comparación con los jóvenes que han tenido una escolarización más prolongada (véase Sepúlveda, 2005). En consecuencia, el factor experiencia, que genera un importante premio salarial a lo largo de la vida laboral de estos últimos, lo hace en mucho menor medida en el caso de los jóvenes con menos años de estudios, lo que profundiza la brecha de ingresos entre ambos grupos. No obstante, la información sobre las causas predominantes del fin de las relaciones contractuales no es conclusiva, sobre todo en el caso de los jóvenes. En los grupos focales, los propios jóvenes resaltan que los contratos de corto plazo son aquellos a los que pueden aspirar usualmente y que su situación contractual es débil, de manera que la amenaza de despido en caso de no cumplir con las órdenes de sus superiores —a veces percibidas como abusos— es casi omnipresente (véase Palau, Caputo y Segovia, 2005).

Chacaltana (2004) lo confirma en su estudio sobre las empresas peruanas, que informan que la finalización de las relaciones laborales se debe, en una elevada proporción, al término del contrato a plazo o al incumplimiento de las expectativas de la empresa. Este autor destaca, por lo tanto, que el interés de las empresas en la estabilidad de sus trabajadores se limita a un núcleo de ellos, mientras que otros son contratados de manera flexible. La preponderancia del despido por motivos de la empresa aparece también en los resultados de las encuestas de hogares, aunque cabría enfatizar que, en este caso, el instrumento de medición no es muy afinado.

Por otra parte, como ya se dijo, en las empresas se subraya que muchos jóvenes tienen interés en cambiar a menudo de puesto de trabajo, ya sea porque aspiran a mejores condiciones laborales o porque quieren acumular experiencia (*job shopping*). Esta interpretación es confirmada por de

⁶² En este sentido, se observa que la subcontratación tiene un peso creciente en el conjunto de la fuerza laboral, y que desempeña un papel de ajuste en el margen especialmente relevante para el aumento y la reducción flexible del personal.

⁶³ Saavedra y Chacaltana (2001, pág. 161) encuentran, en el caso del Perú, que la capacitación en el centro de trabajo genera mayores retornos que la que se realiza en diferentes tipos de institutos o centros de formación, particularmente en el caso de los jóvenes.

la Lastra y Campusano (2005), quienes constatan que la mayoría de las finalizaciones de contrato a lo largo de las trayectorias laborales de los jóvenes entrevistados obedecían a decisiones de los propios asalariados. Dado que en las respuestas se refleja la percepción subjetiva del dinamismo del mercado de trabajo, estas discrepancias quizás no sorprendan. De todas maneras, conviene considerar que existen diferencias entre países y que la importancia de las causas puede cambiar en un país específico, según la situación de la economía y del mercado de trabajo en general, así como de la condición socioeconómica y del proyecto inmediato y futuro del sujeto en particular.

iii) Primer empleo y trayectorias

En el análisis del desempleo juvenil es necesario diferenciar entre los problemas de los jóvenes que buscan trabajo por primera vez y los de aquellos que ya han adquirido cierta experiencia laboral. Los primeros se enfrentan a un notorio problema de acceso al mercado de trabajo —como indica su tiempo de búsqueda, más prolongado que el de los jóvenes cesantes—, mientras que en el caso de estos últimos, es la breve permanencia en los puestos de trabajo y, por tanto, la elevada rotación, el factor que explica el alto nivel de desempleo (Weller, 2003).

Si bien en algunas empresas se expresa que se contrata a jóvenes con una buena formación, aunque no tengan experiencia, los jóvenes enfrentan generalmente exigencias más amplias, en el sentido de que, para su inserción laboral, se pide que posean calidades adicionales (experiencia, conexiones personales, manejo de pautas culturales o esfuerzo individual, entre otras). En consecuencia, más allá de las correlaciones positivas en el nivel agregado, muchos jóvenes perciben que la relación entre escolaridad y acceso al empleo productivo se está debilitando.

Es habitual que a los jóvenes que buscan trabajo por primera vez se les exija educación y experiencia para ingresar al mercado laboral y, en consecuencia, estos denuncian que, ante la falta de experiencia, no se les da la oportunidad de adquirirla (véase Espinosa, 2005). Además, las deficiencias en el funcionamiento del mercado laboral, como la falta de transparencia y los mecanismos de exclusión y discriminación, profundizan el problema de acceso de grupos específicos. De ahí la importancia de fomentar el acceso a un primer empleo en el sector formal. De hecho, hay algunos aspectos que asignan gran relevancia a este paso. Entre ellos destacan el aprendizaje de nuevas destrezas —generalmente, más en la modalidad de “aprender haciendo” que a través de sistemas de capacitación formales—, la acumulación de experiencia laboral o la posibilidad de relacionarse con otras personas —tanto de su misma generación como adultas— en un nuevo contexto de socialización y, de esta manera, establecer redes sociales que trasciendan el contexto familiar. De hecho, muchos jóvenes valoran estos aspectos, aunque las condiciones de trabajo (por ejemplo, bajos salarios o trato poco respetuoso) no resulten de su agrado.

Debido al creciente predominio de las experiencias laborales fragmentadas, se prolonga el período de transición hacia una inserción relativamente estable. Una característica de ello es el aumento de la simultaneidad del estudio y el trabajo y de las expectativas que muchos jóvenes mantienen en relación con futuros logros educativos, aun después de haber abandonado el sistema educacional. En este contexto, cabe tomar en cuenta que las trayectorias fragmentadas —aunque para algunos jóvenes sean sobre todo propias de la fase inicial de la inserción laboral— tienen un efecto de largo plazo, por ejemplo, con respecto a la acumulación de derechos en los sistemas de protección social (véase Schkolnik, 2005). Ahora bien, si se prolongan más allá de la fase inicial, sus consecuencias son aún más serias, pues afectan a la capacidad de endeudamiento de largo plazo, por ejemplo, para créditos hipotecarios o la educación de los hijos.

Como se señala en Romero-Abreu y Weller (2005), los sistemas de capacitación y de fomento del primer empleo deben ser necesariamente flexibles y ajustarse a las características específicas

del grupo meta. Sin embargo, hay que considerar que las experiencias con el primer empleo son muy variadas y de ninguna manera inician, en todos los casos, trayectorias laborales ascendentes. En los estudios sobre trayectorias laborales se advierte más bien que el primer empleo no es suficiente para conseguir una inserción laboral estable y en continua mejora, y que existe una alta heterogeneidad de trayectorias. En un extremo se puede constatar que los jóvenes de bajo nivel educativo formal, si bien pueden acumular ciertas destrezas, generalmente no logran establecer trayectorias ascendentes y, como ya se mencionó, reciben solo modestos incrementos en sus ingresos laborales como premio por la acumulación de experiencia.

Muchos jóvenes de ambos sexos indican que, en el nivel educativo medio y medio-bajo, las mujeres jóvenes tienen ventaja para conseguir un empleo en el sector de los servicios, sobre todo en el comercio, pero este acceso generalmente se ve condicionado por la posesión de ciertos atributos físicos y no genera cualificaciones adicionales. De hecho, no se les reconoce la experiencia adquirida y se las excluye del acceso a estos trabajos cuando llegan a cierta edad. En el otro extremo, es característico que los jóvenes de mayor nivel educativo no solo alcancen una mayor estabilidad laboral en promedio, sino que, además, su acumulación de experiencia laboral se ve recompensada por medio de crecientes premios salariales. De este modo, no es ninguna sorpresa que la satisfacción con la trayectoria laboral se relacione estrechamente con el nivel educativo alcanzado⁶⁴.

Hay que considerar, sin embargo, que las crisis económicas suelen golpear fuertemente a los jóvenes que entran al mercado de trabajo con formación universitaria, como indica, por ejemplo, el marcado incremento de la tasa de desempleo abierto de este grupo y de su inserción en actividades de baja productividad (véase Weller, 2005). De hecho, mientras que, en períodos de expansión económica, salir de la universidad con los conocimientos más actualizados puede proporcionar una ventaja importante en el mercado de trabajo, en un contexto de magra generación de nuevos empleos, esta ventaja cuenta menos, aumenta el “desempleo académico” y muchos jóvenes se ven obligados a emplearse en ocupaciones por debajo del nivel de estudios alcanzado; por ejemplo, como técnicos, que son escasos en América Latina. Dada esta situación, y en contraste con lo mencionado anteriormente, en los períodos de crisis se produce una elevada insatisfacción entre los jóvenes con títulos universitarios, especialmente si, a causa de la segmentación del sistema educativo, se ven excluidos de las oportunidades de acceder a los pocos puestos de trabajo disponibles, por no haberse titulado en las universidades preferidas por las empresas, o si existe una segmentación por origen social (Núñez y Gutiérrez, 2004).

Como se ha subrayado en la literatura, la elevada rotación laboral de muchos jóvenes se debe, en parte, a procesos de ajuste (*matching*) y acumulación de experiencia (*job shopping*). El descontento con su situación laboral actual, la búsqueda de mejores alternativas y el interés por trabajar en actividades distintas a las que han conocido impulsan a estos jóvenes a renunciar a sus puestos de trabajo. Muchos de ellos ingresan al mercado laboral con elevadas expectativas y no están dispuestos a sacrificarlas cuando las primeras experiencias no los satisfacen, como ocurre particularmente en el caso de jóvenes aún dependientes de sus padres de clase media o alta⁶⁵.

Para muchos jóvenes, el matrimonio y la familia propia no son objetivos prioritarios, por lo que dedican mucha energía a la construcción de trayectorias laborales con las que buscan cumplir sus sueños. Una de las tendencias más recientes es que muchas mujeres jóvenes resaltan y valoran el grado de autonomía que el ingreso laboral propio les puede brindar y optan por retrasar la formación de una familia. Asimismo, existe un evidente cambio en los roles de género, impulsado por muchas mujeres

⁶⁴ Un factor importante para construir una trayectoria ascendente parece ser la formación continua (véase de la Lastra y Campusano, 2005). Véase también Pérez Islas y Urteaga (2001), con respecto al vínculo entre el nivel educativo y la satisfacción.

⁶⁵ En su análisis de las experiencias de adultos jóvenes en Guayaquil, Chávez y Bernal (2005) encontraron cuatro tipos de relaciones entre expectativas originales y experiencias laborales: el divorcio entre los sueños y lo obtenido, las expectativas ajustadas, las expectativas realizadas y el incremento de las expectativas originales.

jóvenes. Las urgencias económicas y laborales y la inestabilidad de los ingresos también tienden a retrasar la decisión de formar una familia, de manera que ambos procesos se refuerzan mutuamente.

Sin embargo, esta alta rotación laboral —en el grado en que depende de la iniciativa de los jóvenes— usualmente termina cuando estos asumen responsabilidades familiares mayores, forman una familia propia y tienen hijos, de manera que la estabilidad de los ingresos adquiere una mayor importancia relativa. En este contexto, se ha observado que, en los casos en que hasta ese momento las expectativas laborales originales no se han cumplido, algunos jóvenes se resignan a no haber logrado la trayectoria laboral esperada y reorientan sus aspiraciones de vida hacia sus hijos (véase Palau, Caputo y Segovia, 2005).

Finalmente, cabe resaltar que el período reciente, debido a las condiciones macroeconómicas adversas, no fue muy favorable para las trayectorias ascendentes y en muchos países la emigración surgió como una alternativa, generalmente no deseada, pero viable para muchos jóvenes (Martínez, 2000). Aunque en este contexto es característico que no se aspire a trayectorias ascendentes en términos ocupacionales —y, de hecho, muchos emigrantes trabajan en ocupaciones que se encuentran por debajo de sus cualificaciones—, las trayectorias factibles sí son ascendentes en términos de ingresos.

b) Tensiones en la inserción laboral de los jóvenes

En los trabajos presentados en este volumen se señala que la inserción de los jóvenes en los mercados de trabajo latinoamericanos es objeto de una serie de tensiones, muchas de ellas vinculadas entre sí. Dada la gran heterogeneidad de las cohortes juveniles, estas tensiones obviamente no afectan a todos los jóvenes en el mismo grado. Sin embargo, en los estudios es posible advertir que muchos de ellos las experimentan en todos los países.

- Primera tensión: los jóvenes tienen hoy mayores niveles de educación formal que las cohortes etarias anteriores, pero también se enfrentan a mayores problemas de acceso al empleo⁶⁶. La causa de esta tensión seguramente no radica en que las nuevas generaciones estén “demasiado” educadas o en que haya un exceso de jóvenes con altos niveles educativos, ya que el aumento de la brecha salarial en favor de los más educados observado recientemente en América Latina refleja que la demanda laboral más bien se sesga crecientemente hacia el personal más cualificado. Por el contrario, los avances de la cobertura educacional son insuficientes para alcanzar la equidad y el desarrollo de la región en comparación, por ejemplo, con otros países de ingresos medios, y su calidad es inadecuada. Un ejemplo concreto es la debilidad con que los sistemas de educación y formación para el trabajo han abordado los cambios productivos y socioculturales recientes, de manera que no han facilitado la transición al mundo laboral.
- Segunda tensión: es la que se observa entre la alta valoración que los jóvenes otorgan al trabajo en sí y sus experiencias frecuentemente frustrantes con empleos concretos. Si bien se aprecia una creciente percepción funcional del trabajo, principalmente como fuente de ingreso —que en algunos casos tiene que competir con otras que prometen ganancias mayores y más fáciles—, para muchos jóvenes este sigue siendo la piedra angular en el desarrollo de su identidad personal, a lo que contribuye el logro de nuevas relaciones sociales en el lugar de trabajo. Sin embargo, muchas experiencias laborales iniciales no cumplen

⁶⁶ Se trata de la primera de las tensiones o paradojas analizadas por Martín Hopenhayn en relación con la situación de la juventud latinoamericana y dadas a conocer, entre otros, en CEPAL/OIJ (2004, págs. 17-21). Las tensiones identificadas en este capítulo, que se centran en aspectos de la inserción laboral de los jóvenes, pueden leerse en forma complementaria.

con sus expectativas, ya que informan que obtienen ingresos bajos, poca acumulación de conocimientos y habilidades, amenazas de despido, malos tratos, acoso sexual, relaciones personales desagradables y, en general, condiciones que no estimulan el aprovechamiento del potencial que presenta el trabajo para el desarrollo individual y social de los jóvenes.

- Tercera tensión, vinculada a la anterior: se registran fuertes tensiones entre las expectativas de los jóvenes sobre los beneficios de la inserción en el mercado laboral y la realidad que viven en él. Las primeras se centran en la mejora del bienestar material individual y de la familia, la creación de una base para formar un hogar propio, el reconocimiento social o la contribución al desarrollo de su país, entre otras. El cambio de roles de género ha reforzado incluso su peso, pues cada vez son más las mujeres jóvenes que intentan aprovechar y desarrollar su potencial para alcanzar una mayor autonomía e independizarse de los roles tradicionales estrechamente relacionados con el hogar. Sin embargo, la realidad del mercado de trabajo no satisface las aspiraciones de muchos jóvenes, o lo hace solo parcialmente. Un elemento clave que explica estas frustraciones son los bajos ingresos laborales, que se reflejan en los elevados porcentajes de “trabajadores pobres”.

- Cuarta tensión: en una visión dinámica, las características del mercado laboral se expresan en la tensión entre necesitar y preferir una trayectoria laboral con una estabilidad mínima de empleo e ingresos —sobre todo debido a la aspiración de los jóvenes de formar una familia propia— y experimentar una realidad laboral donde prevalecen altos niveles de inestabilidad y precariedad. En la actualidad, los jóvenes han tenido sus primeras experiencias laborales en esta “nueva normalidad laboral” y, para algunos, esta representa un marco adecuado a sus aspiraciones de autonomía y creatividad. Sin embargo, para la mayoría, no se trata de un mercado de oportunidades múltiples y dinámicas, sino de un mercado que no permite desarrollar trayectorias ascendentes y relaciones laborales estables, lo que, en un contexto de debilitamiento de los sistemas de protección social de muchos países, genera una profunda incertidumbre que afecta al desarrollo de su personalidad y a su inclusión social.

- Quinta tensión: el cumplimiento de las aspiraciones relacionadas con el mercado de trabajo requiere generalmente un período prolongado de tiempo, en particular para alcanzar un alto nivel de estudios. Sin embargo, muchos jóvenes tienen que hacer frente a urgencias de corto plazo que los fuerzan a abandonar tempranamente el sistema escolar, les impiden retomar sus estudios y los obligan a aceptar cualquier empleo disponible para poder generar ingresos laborales indispensables para su hogar. Mientras que en el caso de los jóvenes provenientes de hogares pobres esta tensión se hace patente a una edad temprana, en otros casos la tensión entre las aspiraciones a largo plazo y las urgencias a corto plazo surge con las responsabilidades que conlleva formar una familia propia. En estos casos, la tensión entre las aspiraciones y la realidad laboral a menudo se “resuelve” traspasando estas aspiraciones a la generación siguiente, de manera que los sacrificios a corto plazo posibilitan su cumplimiento por parte de los hijos a largo plazo.

- Sexta tensión: las mujeres jóvenes están desarrollando de manera creciente un interés por alcanzar mayor autonomía, y el empleo desempeña un papel fundamental en este proceso, pero se enfrentan a problemas especiales de inserción laboral. En todos los niveles educativos, las jóvenes presentan indicadores laborales desfavorables en comparación con sus coetarios masculinos. En consecuencia, y a pesar de sus niveles más altos de educación formal, los indicadores de inserción laboral en el promedio del conjunto de las mujeres jóvenes son inferiores a los de los hombres (CEPAL, 2005, págs. 167-171). Esta situación es especialmente grave en el caso de las mujeres con bajos niveles educativos, para las que existen muy pocas oportunidades de empleo productivo.

- Séptima tensión: la creciente importancia de la combinación del trabajo con los estudios puede generar tensiones negativas, al afectar el rendimiento en ambos campos, o positivas, al abrir el acceso a oportunidades de otro modo vedadas. De todas maneras, la importancia cada vez mayor del “aprendizaje continuo” implica una tensión creciente y duradera a lo largo de la vida laboral, con efectos potencialmente negativos para el tiempo de libre disposición y la vida familiar y social, especialmente en los países latinoamericanos, que se caracterizan por largas jornadas laborales.
- Octava tensión: los jóvenes viven la tensión entre un discurso “meritocrático”, al que responden con la disposición de hacer grandes esfuerzos y sacrificios personales para avanzar en su educación e inserción laboral, y una realidad del mercado de trabajo en que los contactos personales y las recomendaciones juegan con frecuencia un papel destacado en el acceso a empleos atractivos. La exclusión laboral de aquellos que no cuentan con este tipo de capital social refleja una marcada segmentación intrageneracional, que se está profundizando en muchos países a causa de crecientes diferencias en la calidad de la educación a la que jóvenes de diferente estatus socioeconómico tienen acceso.
- Novena tensión: el mercado exige, entre otros requisitos, experiencia laboral. Sin embargo, por una parte, para muchos jóvenes que buscan trabajo por primera vez es sumamente difícil acumular esta experiencia y, por otra, el mercado no reconoce la experiencia generada en ocupaciones accesibles para jóvenes de bajo nivel educativo, por lo que a este grupo le resulta casi imposible generar una trayectoria laboral ascendente.
- Décima tensión: los jóvenes muestran un creciente interés por la independencia laboral y el emprendimiento y por un discurso que estimula esta orientación y la plantea como alternativa de trabajo en un contexto de escasa generación de empleo asalariado. Sin embargo, existen obstáculos considerables para iniciar actividades empresariales (falta de experiencia o crédito, entre otros), además de un alto riesgo de fracaso, y —salvo excepciones puntuales— no se han creado aún las instituciones necesarias para apoyar a los jóvenes en un emprendimiento de este tipo, y mucho menos en el caso de un fracaso. Asimismo, un contexto de crisis o bajo crecimiento económico, que limita la generación de empleo asalariado, restringe también las oportunidades de creación y expansión de nuevas empresas.
- Undécima tensión: los jóvenes enfrentan la tensión entre sus preferencias culturales y las pautas exigidas por un mercado de trabajo marcado por la cultura dominante. Perciben procesos de exclusión a causa de su edad y sus expresiones culturales, mientras que el mercado valora la experiencia laboral más de lo que a los jóvenes les parece justo y no acepta ciertas expresiones subculturales que podrían afectar a la imagen de las empresas ante sus clientes y, de esta manera, sus resultados económicos.

Las tensiones señaladas afectan a los procesos de integración laboral y social. Muchas de ellas se relacionan con una tensión más profunda entre los sueños y las aspiraciones individuales y colectivas y una realidad social y económica que no facilita su cumplimiento. Es posible que esta tensión genere conflictos que podrían expresarse, con mayor o menor fuerza, tanto a nivel individual como en forma de conflictos sociales, con componentes generacionales. Como es obvio, se trata de una tensión dinámica y los sueños y aspiraciones, tanto entre las subsecuentes cohortes de jóvenes como dentro de ellas, se desarrollan, por lo general, en direcciones imprevisibles, pero no del todo desconectadas de la realidad cambiante de las sociedades.

c) Desafíos: fortalecer el capital humano, el capital social y el capital cultural de los jóvenes

Para mejorar la inserción laboral de los jóvenes y enfrentar las tensiones antes identificadas, una precondition indispensable es contar con un entorno macroeconómico favorable, dado que solo de esta manera surgen empleos productivos y opciones para el trabajo independiente en una cantidad relevante. Ningún programa que mejore el desarrollo de conocimientos, habilidades y competencias para el empleo de los jóvenes (la empleabilidad), aumente la eficiencia de la intermediación laboral o intervenga en cualquier otro aspecto de la inserción en el ámbito del trabajo puede tener resultados satisfactorios sin una dinámica demanda laboral, producto de altas y estables tasas de crecimiento económico y de las expectativas correspondientes que induzcan a las empresas a contratar más personal.

Muchas de las tensiones ya descritas se vinculan con un mercado de trabajo crecientemente volátil y precario para muchas personas que buscan empleo. Las antiguas provisiones y mecanismos de protección –de por sí accesibles solo para una parte de la fuerza de trabajo de la región– han perdido gran parte de su capacidad de regulación. En consecuencia, otro reto pendiente es una nueva regulación del mercado ocupacional, que fomente relaciones laborales en que se promueva, entre otros, mecanismos de protección acordes con las nuevas realidades económicas⁶⁷.

Sin embargo, no todas las tensiones observadas en los procesos de inserción laboral se relacionan con la debilidad del crecimiento o la institucionalidad del mercado de trabajo. Aun más, no se pueden imaginar “soluciones” a todas las tensiones, que supuestamente las resolverían de manera satisfactoria para todos los involucrados. Además, algunas se relacionan estrechamente con conflictos intergeneracionales dinámicos, que difícilmente pueden ser objeto de intervención de políticas públicas.

A continuación, se revisan los aspectos relacionados con la oferta, es decir, con las características de los jóvenes mismos que están detrás de algunas de las debilidades de la inserción laboral juvenil y de las tensiones identificadas previamente. Este análisis permite recalcar algunas opciones para mejorar dicha inserción, con cuyo objeto se retoman algunas de las propuestas discutidas en el capítulo anterior. Cabe recordar que para cualquier intervención en este sentido, es indispensable considerar la gran heterogeneidad de la juventud de la región. No existe un problema de inserción laboral común para todos los jóvenes, sino una variedad de problemas específicos. Los retos que enfrentan los jóvenes de diferente género y nivel educativo, socioeconómico, cultural, étnico, y otros, difieren ostensiblemente, de manera que en lugar de buscar “la gran estrategia” se requiere desarrollar respuestas adecuadas para muchas necesidades específicas diferenciadas. Se hace necesaria, entonces, una mejor coordinación de los actores públicos, privados y no gubernamentales, a nivel nacional y local, que relacione los esfuerzos de los jóvenes y sus familias con un entorno más favorable para su inserción laboral.

Esta sección final se organiza alrededor de los conceptos de capital humano, capital social y capital cultural. Mientras los economistas tradicionalmente trabajan con el concepto de capital humano y recientemente han “descubierto” el capital social, los sociólogos suelen distinguir el capital social del capital cultural, donde el segundo incluye los aspectos de educación, capacitación y experiencia laboral que los economistas definen como determinantes del capital humano. En contraste, en este capítulo se entiende que para una inserción laboral exitosa se requieren capital humano (una educación y capacitación de buena calidad), capital social (redes de contacto relevantes) y capital cultural (manejo de los códigos establecidos por la cultura dominante).

⁶⁷ Al respecto, véase Weller (2000, cap. VII) y la discusión sobre un pacto de cohesión social que abarca intervenciones en el mercado de trabajo en esta dirección, en Cepal (2004a, cap. 9).

i) Capital humano

Como se ha discutido en el capítulo anterior, mejorar la educación y la formación para el trabajo es un elemento clave en el desarrollo del capital humano y la empleabilidad de los jóvenes. Estos han asumido claramente la relevancia de la educación, pero con bastante frecuencia se opina que la educación y la formación profesional no los prepara adecuadamente para el mundo laboral, y que las credenciales académicas se han devaluado. Esto se expresa en una presión “desde arriba hacia abajo”, en el sentido de que jóvenes con un título específico no consiguen trabajo en ocupaciones para las que supuestamente están capacitados, por lo que ocupan un espacio laboral inferior, desplazando a los jóvenes que se han preparado para estas ocupaciones (Novick, 2004). Además, los jóvenes enfrentan el avance de la segmentación del sistema educativo, que favorece a los graduados de colegios y universidades reconocidos por la calidad de su enseñanza, pero cuyo acceso es restringido por obstáculos financieros (Cepal/OIJ, 2004).

La conciencia sobre la relevancia de la educación es bastante generalizada, y hasta en el grupo con menos educación formal –jóvenes que salieron del sistema educativo sin terminar siquiera la educación primaria– resalta el interés (o el sueño) de volver a estudiar. El apoyo de la familia para poder completar su educación es un elemento muy valorado por muchos jóvenes, aunque también existen, obviamente, casos de marcadas discrepancias intergeneracionales sobre las perspectivas de vida de los jóvenes. Sin embargo, con frecuencia, las urgencias de corto plazo obligan a los jóvenes a insertarse tempranamente en el mercado de trabajo. Esta tensión se refleja nítidamente en el aumento del porcentaje de jóvenes que estudian y trabajan o estudian y buscan trabajo. En la medida en que el trabajo afecta al rendimiento escolar, debido a extensas o extenuantes jornadas laborales que restringen la capacidad de aprendizaje, este incremento representa una tendencia negativa que hipoteca el futuro de los jóvenes.

Por otra parte, dada la relevancia que reviste la experiencia para la inserción laboral, trabajar durante la asistencia al sistema escolar en formas que no afecten significativamente el rendimiento de los estudios –en las vacaciones o durante el período de clases con un horario de trabajo acotado–, no solo generaría ingresos a los jóvenes, sino que los acercaría de manera importante al mundo laboral, al desarrollar y poner en práctica destrezas que no son gravitantes en el ámbito escolar (Krauskopf, 2003). Además, en el contexto de prolongadas transiciones al mundo adulto y laboral (véase el cap. III, de Sepúlveda, en este volumen), la combinación de estudios y trabajo en una forma adecuada puede ayudar a los jóvenes a desarrollar estrategias laborales individuales, y generar la autoestima y el reconocimiento de las propias capacidades necesarias para emprender los primeros pasos en su inserción⁶⁸.

Es indudable que existen diferencias importantes según el trasfondo socioeconómico del hogar, ya que la modalidad benigna de la combinación de trabajo y estudios es más usual entre jóvenes de hogares de ingresos más altos que entre aquellos de hogares cuyos jóvenes se desempeñan en el primer tipo. Como se señaló en el capítulo anterior, en los casos de jóvenes de escasos recursos, los programas de transferencias condicionadas –que reducen la necesidad del trabajo infantil y juvenil– son un instrumento adecuado para limitar el impacto negativo de las urgencias de corto plazo. Además, habría que mejorar la flexibilidad del sistema educativo y de la legislación laboral, a fin de permitir la combinación de trabajo y estudios bajo condiciones benignas.

⁶⁸ De la Lastra y Campusano (véase el cap. X, en este volumen) indican que un porcentaje elevado de los adultos jóvenes han tenido experiencias laborales durante su años de estudio.

ii) Capital social

Se ha enfatizado que el acceso al capital social es, a la vez, causa (por su distribución desigual) y solución (al mejorar su acumulación por parte de grupos en desventaja) de los problemas de inequidad de las sociedades latinoamericanas (Durstun, 2003).

Con respecto al acceso al mercado de trabajo, llama la atención la importancia que, tanto los empresarios como los jóvenes, le atribuyen a las recomendaciones de terceros para la contratación. En un mercado laboral al que le falta transparencia, como es bastante generalizado en América Latina, este comportamiento puede representar para las empresas la mejor solución alternativa (second best), sobre todo para aquellas de menor tamaño, que quieren evitar costosos procesos de selección. De esta manera, desde la perspectiva del funcionamiento del mercado de trabajo, este procedimiento de bajo costo no tiene por qué ser ineficiente si se aprovecha el buen conocimiento del recomendante sobre las habilidades del recomendado y se logra contratar a una persona con las características requeridas. Este debería ser el caso típico en que el recomendante requiere que la empresa siga valorando su opinión, sin arriesgarse a proponer la contratación de una persona claramente no apta para el puesto de trabajo en cuestión.

Diferente es el caso en que la contratación se basa en consideraciones políticas o personales, donde la empresa más bien está “invirtiendo” en futuros favores de cualquier índole de parte del recomendante, y aceptando una recomendación a pesar de que el recomendado no sería quizás el mejor candidato⁶⁹. En este caso, desde la perspectiva del funcionamiento del mercado de trabajo, estaríamos ante un mecanismo ineficiente que la empresa acepta voluntariamente o bajo presión, con tal de recibir favores o evitar “castigos” en el futuro.

De todas maneras, e independientemente de la lógica que pueda conducir a las empresas a preferir la contratación por recomendaciones, estas prácticas implican una dinámica de exclusión para los jóvenes que no cuentan con los contactos necesarios. En estas circunstancias, la distribución desigual de capital social predetermina poderosamente las oportunidades de acceso a empleos productivos y, por lo tanto, las futuras trayectorias laborales de muchos jóvenes. Esto genera grandes frustraciones, ya que en la realidad del mercado de trabajo se menosprecian los esfuerzos de educación y capacitación de aquellos que no cuentan con los contactos sociales requeridos. Además, quienes consiguen una inserción laboral bajo esta forma, logran reforzar aún más su capital social en detrimento de los jóvenes que carecen de estos contactos iniciales.

Con el fin de aumentar la eficiencia de la intermediación laboral y otorgar más equidad a los procesos de inserción laboral, es necesario mejorar la transparencia del mercado de trabajo, por ejemplo, mediante la certificación de competencias, agencias de (pre)selección de personal, apoyo al desarrollo de estrategias laborales de jóvenes en situación de desventaja, y mejoramiento cuantitativo y cualitativo de los sistemas de intermediación, aprovechando las nuevas TIC.

⁶⁹ En los grupos focales con jóvenes y adultos jóvenes, el tema de la contratación privilegiada surgió con frecuencia. En los países que presentan la falta de una carrera de servicio civil con independencia de las fuerzas políticas relevantes de turno, se destacó la importancia de los contactos políticos para conseguir un empleo en el sector público (véase el capítulo IV, de Palau, Caputo y Segovia, en este volumen).

iii) Capital cultural

Para las empresas, los factores actitudinales y valóricos juegan un papel clave en la contratación de sus trabajadores, y en estos aspectos, los jóvenes son habitualmente peor evaluados que los adultos (véase el cap. V, de Campusano, en este volumen). En efecto, un importante obstáculo para la inserción laboral de muchos jóvenes es la falta de manejo de los códigos culturales vigentes y requeridos en el mundo laboral. A este respecto, habría que diferenciar entre los problemas causados por desconocimiento y los conflictos debidos a tensiones subculturales. Con relación a los primeros, se ha generalizado la idea de que los jóvenes no conocen las actitudes, modalidades y formas de presentación valoradas por las empresas, lo que se expresa, por ejemplo, en una mala presentación de su documentación (currículum vitae) y en fallidas entrevistas de contratación. Una capacitación en esta área, sin duda alguna, puede ser una inversión eficiente destinada a mejorar las perspectivas de inserción laboral de aquellos jóvenes que poseen las calificaciones requeridas para un puesto específico.

De cualquier modo, tanto en los estudios sobre los jóvenes como en los de las empresas se subraya una actitud juvenil proactiva bastante generalizada. De hecho, muchos jóvenes indican la relevancia del esfuerzo personal –a pesar de muchos otros factores adversos. De esta manera, no obstante su crítica a la falta de preparación obtenida en los sistemas educativos y al contexto socioeconómico y político que los excluye, la gran mayoría de los jóvenes no muestran una actitud resignada, sino de apertura con respecto a las facilidades ofrecidas por las instituciones de apoyo y que podrían apoyarlos en sus procesos de inserción laboral. Esta actitud es corroborada por las empresas, que dan cuenta de la predisposición de los jóvenes frente al trabajo, en general, y a nuevos retos, en particular, entre las características positivas de las nuevas generaciones.

Por otra parte, muchos jóvenes perciben que son víctimas de discriminación a causa de sus expresiones culturales (ropa, corte de pelo, adornos corporales, y otros), que suelen ser rechazadas por el mundo laboral, sobre todo formal⁷⁰. Se trata como es obvio de una tensión permanente, dado que existen, en paralelo, procesos de filtración de expresiones culturales desde las subculturas hacia la cultura dominante. Empero, expresiones excluidas y castigadas en algún momento pueden llegar a ser toleradas e incluso incorporadas por la cultura que domina; asimismo, cada generación crea sus propias expresiones que causan nuevas tensiones con el entorno dominante. De todas maneras, cada joven deberá decidir hasta dónde y en qué momento está dispuesto a hacer compromisos con las exigencias del mundo laboral tradicional o si se esfuerza por encontrar su propio modo creativo y consistente con sus creencias y valores que le permita obtener ingresos⁷¹.

En relación con esta tensión subcultural, se encuentra la discriminación que algunos perciben por el simple hecho de ser jóvenes. En los estudios en que se analiza la perspectiva de los jóvenes, se muestra que no son pocos los que opinan que el mundo de los adultos les cierra el acceso a ciertos puestos de trabajo por el único motivo de su edad, en circunstancias que ellos estiman que cuentan con las capacidades para desempeñarse adecuadamente⁷². Si bien es cierto que existen muchos conflictos del tipo incluido-marginado (insider-outsider), en que los adultos restringen el acceso a ciertas posiciones laborales basados en mecanismos de poder que provienen precisamente de su posición, no lo es menos que los jóvenes tienden a subestimar la relevancia que la experiencia laboral puede tener para el desempeño en ciertos puestos de trabajo⁷³. De tal manera que existe

⁷⁰ Véanse, al respecto, las opiniones de los empresarios citadas en el cap. VI, de Vega y Carranza, en este volumen.

⁷¹ Hay que tener en cuenta que la tolerancia hacia ciertas expresiones culturales no puede ser unilateral. Además, habría que distinguir entre expresiones de una ideología intolerante y represiva y la existencia de diferentes “escenarios” sociales que manejan diferentes códigos, sin que esto necesariamente implique una discriminación.

⁷² or otra parte, también son frecuentes las expresiones de jóvenes que se sienten apoyados por adultos, y no solo de su propia familia.

⁷³ Schkolnik (2005, p. 38) argumenta que el hecho de que los jóvenes de 20 a 29 años y los adultos de 30 a 59 años tengan los mismos niveles de inserción en los sectores de alta y baja productividad, indica que la discriminación por edad no es tan relevante.

una tensión entre el “adultocentrismo” (Krauskopf, 2003) y las expresiones culturales-comerciales que muchos componentes de las subculturas juveniles resaltan como dinámicas y deseables, lo que se expresa en el esfuerzo de muchos adultos por “mantenerse jóvenes”. Además, existen procesos de filtración de expresiones culturales desde las subculturas hacia la cultura hegemónica, de modo que expresiones excluidas y castigadas en algún momento pueden llegar a ser toleradas e incluso incorporadas por esta. Por otra parte, cada generación crea sus propias expresiones que causan nuevas tensiones con el entorno dominante. No obstante, recientemente ciertos cambios en la estructura productiva y laboral –surgimiento y expansión de múltiples actividades en el sector de servicios, trabajo a tiempo parcial, estructuras laborales menos jerárquicas– ofrecen a los jóvenes nuevas oportunidades más compatibles con sus intereses y prioridades: trabajo en equipo, mayor flexibilidad horaria y otras innovaciones.

Por último, y como se ha discutido en el capítulo anterior, otro aspecto conflictivo en la contratación –que sin ser específico de su condición generacional, profundiza en los jóvenes afectados el sentimiento de trato injusto– es la discriminación por razones de género, socioeconómicas, étnicas, preferencias sexuales, y otras, que agudizan los procesos de exclusión y requieren una respuesta de largo aliento.

En conclusión, para mejorar la inserción laboral de los jóvenes es necesario establecer un círculo virtuoso entre un contexto más favorable –donde destacan las condiciones macroeconómicas que estimulan el crecimiento económico y, por tanto, la demanda laboral, y una nueva institucionalidad del mercado de trabajo– y un reforzamiento del capital humano, social y cultural de los jóvenes, sobre todo en situación de desventaja. Así se pueden crear y aprovechar oportunidades que permitan trayectorias laborales ascendentes y la reducción de las profundas desigualdades que caracterizan a la región.

D. Pueblos indígenas

Parte H Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible (CEPAL, 2014), Cap. III, Sec. F, pp. 175-181.

1. Mercado laboral y pueblos indígenas: desigualdades étnicas y de género

Las desigualdades de medios, capacidades y reconocimiento recíproco se dan con especial virulencia al comparar la situación de los pueblos indígenas respecto del resto de la población, en perjuicio de los primeros. Esto es más agudo aún en el caso de las mujeres indígenas, que sufren de discriminación y exclusión tanto por razones de género como de etnia, lo que las convierte en sujetos de desigualdades cruzadas.

El mundo del trabajo, entre otros ámbitos, expresa estas desigualdades cruzadas, como se demuestra en este análisis detallado de la situación laboral de los pueblos indígenas, con especial atención a las diferencias de género. Se utilizan aquí los indicadores disponibles en los censos de población y encuestas de hogares que responden a parámetros convencionales del trabajo en sociedades orientadas al mercado, y no necesariamente son pertinentes para comprender la economía, el bienestar y la dinámica poblacional de los pueblos indígenas. En efecto, tradicionalmente estos pueblos han desarrollado economías colectivas y familiares basadas en la reciprocidad, y más orientadas hacia la subsistencia que a la acumulación de capital; de esta forma, todos los miembros del grupo familiar colaboran en la producción de los bienes (CEPAL/Fondo Indígena, 2007). Por otra parte, existe en el mercado laboral un sesgo generalizado de subestimación del trabajo femenino, sobre todo del informal o el que se realiza en el hogar, pues entre estos pueblos no existiría la distinción entre las actividades productivas y las reproductivas.

Aun con estas advertencias, la información muestra muy claramente el hecho de que, si bien las herramientas del derecho internacional han establecido con claridad los derechos de los pueblos indígenas, persisten enormes brechas de implementación.

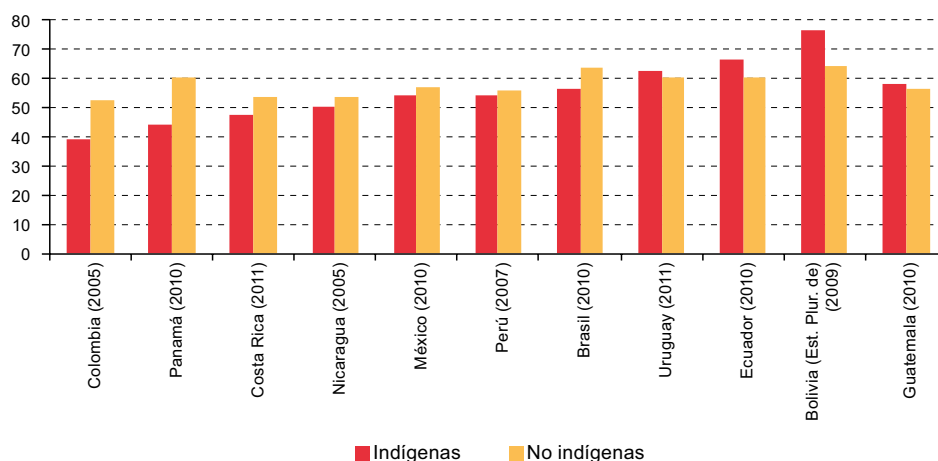
En el gráfico III.65 se presentan las tasas de participación en la actividad económica de los nueve países de la región que cuentan con datos censales de la segunda mitad de la década de 2000 y de la ronda de 2010, y permite constatar que, con la excepción del Ecuador y el Uruguay, la participación de las personas indígenas es sistemáticamente más baja que la de las no indígenas, con diferencias bien marcadas en Colombia y Panamá. La mayor ruralidad que suele caracterizar a los pueblos indígenas es, en parte, la causa de estas desigualdades; no obstante, las diferencias se mantienen al observar las cifras en zonas urbanas y se agudizan en el caso de las mujeres (véase el cuadro III.14). En los casos de Bolivia (Estado Plurinacional de) y Guatemala, las tasas de participación económica de las personas indígenas resultan más elevadas que las de personas no indígenas, sobre todo en el primer país, donde además este comportamiento se constata tanto en hombres como en mujeres, así como en zonas urbanas y rurales. Las cifras de estos dos países se derivan de las encuestas de hogares y, por tanto, no resultan del todo comparables con los censos.

Como patrón sistemático, las mujeres indígenas son las que presentan las menores tasas de participación económica en 8 de los 11 países: Panamá, Colombia, Costa Rica, Nicaragua, México, Guatemala, el Perú y el Brasil. En el otro extremo, las tasas del Uruguay, el Ecuador y Bolivia (Estado Plurinacional de) no solo son elevadas en relación con las del resto (53,4%, 54,6% y 67,9%, respectivamente), sino que superan a las de las mujeres no indígenas. Por su parte, los hombres, con independencia de su condición étnica, son los que tienen las mayores tasas de participación económica, y presentan un patrón de diferencias étnicas menos definido, ya que en 6 de los 11 países, tanto en zonas urbanas como rurales, las tasas de hombres indígenas son inferiores a las tasas de hombres no indígenas, y en los otros 5 países se presenta la situación contraria.

Los determinantes de la participación indígena en el mercado de trabajo son complejos y no siempre pueden asimilarse al caso de los no indígenas. Los menores niveles de educación formal ponen a estas personas en clara desventaja en el acceso al empleo. Además, resultan fundamentales los aspectos culturales específicos de los pueblos indígenas, así como el papel de hombres y mujeres en sus familias y comunidades. Muchos pueblos indígenas desarrollan economías de subsistencia, con escasa orientación al mercado, en las que la participación de las mujeres se visualiza en el cumplimiento de sus roles tradicionales o “naturales”, que incluyen tanto la maternidad y el cuidado de niños y adultos como el manejo de la siembra de subsistencia y el ganado menor, entre otras tareas. Estas especificidades quedan invisibilizadas cuando se emplean los sistemas disponibles de información que utilizan categorías diseñadas desde la lógica de una economía global de mercado, principalmente urbano, en el que las actividades tradicionales y la forma en que se desempeñan no tienen cabida ni son culturalmente pertinentes. Tales omisiones plantean desafíos respecto de la forma de medir la participación y distribución en el mundo del trabajo.

■ Gráfico III.65

América Latina (11 países): tasas de participación económica de personas de 15 años o más según condición étnica, alrededor de 2010



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales, excepto Bolivia (Estado Plurinacional de) y Guatemala, que corresponden a procesamientos especiales de las encuestas de hogares.

■ Cuadro III.14

América Latina (11 países): tasas de participación económica de personas de 15 años o más según condición étnica, sexo y zona de residencia, alrededor de 2010

País y año censal ^a	Total				Zona urbana				Zona rural			
	Mujeres		Hombres		Mujeres		Hombres		Mujeres		Hombres	
	Indígenas	No indígenas	Indígenas	No indígenas	Indígenas	No indígenas	Indígenas	No indígenas	Indígenas	No indígenas	Indígenas	No indígenas
Panamá, 2010	19,3	44,4	68,7	76,8	31,7	50,4	77,1	77,4	14,7	27,1	65,4	75,2
Colombia, 2005	20,9	36,1	57,8	70,3	32,2	40,8	62,2	69,7	16,7	15,3	56,3	72,1
Costa Rica, 2011	27,4	36,3	67,3	72,2	37,2	40,1	70,5	72,1	18,0	24,2	64,7	72,6
Nicaragua, 2005	28,7	33,4	72,7	75,8	37,0	42,1	65,7	70,2	20,4	18,6	78,7	83,6
México, 2010	31,5	38,0	78,9	77,4	39,9	41,6	79,9	77,5	20,4	21,6	77,6	77,0
Perú, 2007	37,5	38,8	71,6	73,7	43,1	42,0	71,4	72,6	29,3	20,5	71,9	79,1
Brasil, 2010	47,2	53,7	65,7	74,4	55,1	55,1	74,9	75,0	39,3	44,8	58,0	71,2
Uruguay, 2011	53,4	50,2	73,8	71,4	53,6	50,5	73,6	71,1	46,9	43,2	77,7	76,3
Ecuador, 2010	54,6	42,9	78,8	78,0	60,0	47,0	83,5	77,1	52,9	34,3	77,3	79,6
País y año de la encuesta												
Guatemala, 2010	36,6	39,3	81,3	75,8	46,1	46,5	81,3	72,9	30,3	28,1	81,2	79,8
Bolivia (Estado Plurinacional de), 2009	67,9	54,9	86,2	74,5	60,9	53,8	82,2	71,4	77,3	59,5	92,0	85,9

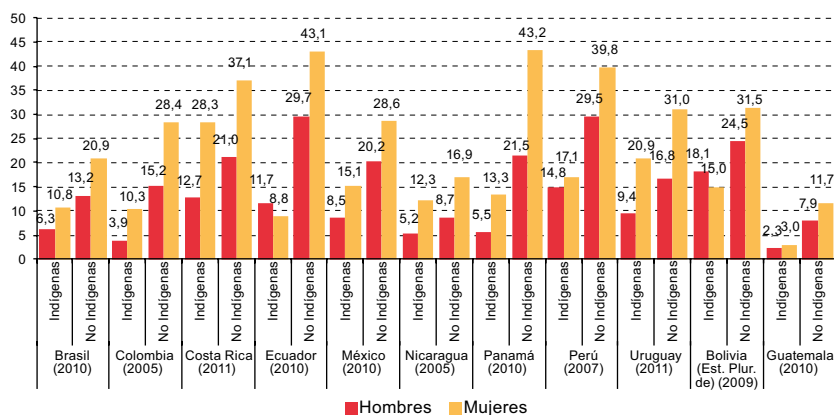
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales, excepto Bolivia (Estado Plurinacional de) y Guatemala, que corresponden a procesamientos especiales de las encuestas de hogares.

^a Los países están ordenados en forma creciente según la tasa de participación total de las mujeres indígenas.

Si se considera el porcentaje de ocupados y ocupadas de 15 años o más con 13 años de estudio o más, que se supone agrupa a las personas que al menos completaron la secundaria, las desigualdades étnicas resultan en general más profundas que las de género (véase el gráfico III.66). Las cifras ubican a las mujeres indígenas en una situación mejor que la de los hombres de esta misma condición étnica (en ocho de los nueve países), pero bastante más desfavorable que la de las mujeres no indígenas. Mientras que en el Ecuador y Panamá un 43% de las mujeres no indígenas ocupadas tienen al menos el nivel secundario, las indígenas en esta situación representan el 9% y el 13%, respectivamente. En países como Colombia y Panamá esta relación equivale a aproximadamente el triple, y en el Brasil, México, el Perú y el Uruguay, a alrededor del doble. Entre las mujeres indígenas ocupadas, la mejor situación tiene lugar en Costa Rica, donde un 28% de las que trabajan tienen al menos educación secundaria y, a su vez, este es el país que menos desigualdad presenta respecto de las mujeres no indígenas.

■ Gráfico III.66

América Latina (11 países): ocupados de 15 años o más de edad con 13 años de estudio o más según condición étnica y sexo, alrededor de 2010 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales.

La inserción laboral de los pueblos indígenas en los diferentes sectores de la economía tiene importantes divergencias respecto de la de los no indígenas, como se observa en el cuadro III.15. Los pueblos indígenas tienen un papel significativo en el sector primario en todos los países con datos disponibles. Destacan Colombia y el Ecuador, donde más de la mitad de las personas indígenas ocupadas trabajan en este sector de la economía; en el resto de países —con la excepción de Bolivia (Estado Plurinacional de), Costa Rica y México— más del 40% se ubica en este sector. Esto se contrapone a la situación de las personas no indígenas, quienes se concentran principalmente en el sector terciario. La fuerte presencia indígena en el sector primario obedece a que una alta proporción de estos pueblos reside en las zonas rurales, y también a que este sector ha sido muy dinámico en términos de demanda de trabajo recientemente (en especial, en los casos del café, el cacao, la soja, las frutas frescas, el algodón y el aceite, entre otros). De este modo, las personas indígenas comienzan a desplazarse desde economías familiares agrícolas o ganaderas típicas de las zonas rurales hacia otros sectores de la economía, o bien permanecen en el sector primario pero como mano de obra en industrias agroexportadoras y sembradíos, entre otras opciones (Del Popolo, López y Acuña, 2009).

Con respecto a la situación laboral en el ámbito urbano, las personas indígenas ocupadas se insertan principalmente en el sector terciario, que incluye sobre todo el comercio y los servicios. No obstante, la permanencia en los sectores primarios, si bien muy inferior a la de las zonas rurales, es más elevada que la de personas no indígenas (véase el cuadro III.14). En el caso del comercio, debería profundizarse el análisis para saber hasta qué punto estas actividades se relacionan con ocupaciones tradicionales indígenas, como la comercialización de artesanías, con miras a promover estrategias de desarrollo innovadoras que les permitan generar mejores ingresos con estas labores tradicionales. Por otra parte, si bien en las ciudades las personas indígenas presentan mejores indicadores relativos a sus condiciones de vida, no es menos cierto que las desigualdades étnicas se mantienen y en algunos casos se incrementan (Del Popolo, Oyarce y Ribotta, 2009).

Con la excepción de Bolivia (Estado Plurinacional de), el Ecuador, Guatemala y el Perú, la mayoría de las mujeres y hombres indígenas insertos en el mercado laboral son asalariados. Entre las mujeres indígenas, los niveles más altos de asalariadas se encuentran en el Brasil, Colombia y Costa Rica, con cifras cercanas al 70%, y los más bajos en Bolivia (Estado Plurinacional de) (23,9%)

y el Ecuador (30%). Entre los hombres indígenas, también destacan el Brasil y Colombia, pero sistemáticamente en todos los países el peso relativo del trabajo asalariado es algo inferior al de las mujeres indígenas.

■ Cuadro III.15

América Latina (10 países): personas ocupadas de 15 años o más según sector de actividad, condición étnica y zona de residencia, alrededor de 2010

(En porcentajes)

País y fecha censal	Sector de actividad	Total del país		Urbano		Rural	
		Indígena	No indígena	Indígena	No indígena	Indígena	No indígena
Brasil, 2010	Primario	41,8	14,6	12,0	5,8	74,7	67,9
	Secundario	16,4	22,0	23,4	23,8	8,6	10,9
	Terciario	41,8	63,4	64,6	70,4	16,7	21,2
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Colombia, 2005	Primario	67,9	27,1	16,2	8,5	82,9	74,3
	Secundario	6,7	14,0	15,6	16,8	4,2	7,1
	Terciario	25,4	58,9	68,3	74,7	12,9	18,6
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Costa Rica, 2011	Primario	37,3	15,1	12,0	6,6	63,3	40,8
	Secundario	16,4	23,0	22,7	24,7	10,1	17,8
	Terciario	46,2	61,9	65,4	68,7	26,6	41,5
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Ecuador, 2010	Primario	54,6	22,4	9,4	7,5	70,2	52,9
	Secundario	17,2	20,9	24,1	22,5	14,8	17,7
	Terciario	28,2	56,7	66,5	70,0	14,9	29,4
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
México, 2010	Primario	30,1	10,9	11,7	4,4	59,2	45,7
	Secundario	23,0	24,9	26,4	25,6	17,5	21,2
	Terciario	46,9	64,2	61,9	70,0	23,3	33,1
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Nicaragua, 2005	Primario	48,3	32,0	14,2	7,7	80,0	70,9
	Secundario	15,0	19,2	24,7	25,5	6,0	9,0
	Terciario	36,7	48,9	61,1	66,8	14,1	20,1
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Panamá, 2010	Primario	49,1	11,5	11,0	2,2	68,0	37,5
	Secundario	12,5	21,6	17,3	22,4	10,1	19,4
	Terciario	38,4	66,9	71,7	75,4	21,9	43,0
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Perú, 2007	Primario	41,5	19,9	15,2	9,3	83,6	80,6
	Secundario	15,8	16,7	21,3	18,5	7,1	6,6
	Terciario	42,7	63,4	63,5	72,2	9,3	12,8
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
País y año de la encuesta							
Bolivia (Estado Plurinacional de), 2009	Primario	39,2	17,8	4,9	3,8	78,7	63,8
	Secundario	18,9	23,0	27,9	25,5	8,6	14,6
	Terciario	41,9	59,2	67,2	70,7	12,7	21,6
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Guatemala, 2010	Primario	44,3	25,4	26,5	8,2	57,3	52,5
	Secundario	23,4	20,4	27,6	24,3	20,3	14,3
	Terciario	32,4	54,2	45,9	67,5	22,5	33,2
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales, excepto Bolivia (Estado Plurinacional de) y Guatemala, que corresponden a procesamientos especiales de las encuestas de hogares.

En contrapartida, las personas indígenas ocupadas poseen un peso relativamente mayor que los no indígenas en las actividades por cuenta propia en todos los países, lo que probablemente está relacionado con sus actividades tradicionales. En el caso de las mujeres indígenas, los países con valores más elevados en esta categoría ocupacional son el Ecuador, con un 66%, Guatemala, con un 48% y el Perú, con un 42%; en el caso de los hombres, destacan el Ecuador, Nicaragua y el Perú, donde más de la mitad de los ocupados indígenas trabaja por cuenta propia (véase el cuadro III.16).

■ Cuadro III.16

América Latina (10 países): mujeres ocupadas de 15 años o más según condición étnica y categoría ocupacional, alrededor de 2010

(En porcentajes)

País y año censal	Condición étnica	Patrón o empleador	Trabajador por cuenta propia	Trabajador no remunerado	Empleado asalariado
Brasil, 2010	Indígenas	0,8	26,6	5,4	67,3
	No indígenas	1,6	18,0	2,3	78,1
Colombia, 2005	Indígenas	2,6	25,5	3,5	68,4
	No indígenas	5,5	12,7	0,8	81,0
Costa Rica, 2011	Indígenas	5,5	23,1	3,2	68,1
	No indígenas	5,1	14,2	1,1	79,6
Ecuador, 2010	Indígenas	2,2	65,5	2,8	29,5
	No indígenas	4,9	28,7	1,7	64,7
México, 2010	Indígenas	1,4	33,4	6,9	58,2
	No indígenas	2,2	23,5	2,5	71,8
Nicaragua, 2005	Indígenas	1,0	41,9	1,8	55,3
	No indígenas	1,1	32,8	0,8	65,3
Panamá, 2010	Indígenas	0,4	37,2	7,1	55,2
	No indígenas	0,8	13,5	0,5	85,2
Perú, 2007	Indígenas	1,2	41,6	20,8	36,4
	No indígenas	1,7	32,1	6,7	59,6
País y año de la encuesta					
Bolivia (Estado Plurinacional de), 2009	Indígenas	2,3	36,5	37,2	23,9
	No indígenas	3,7	30,1	18,6	47,1
Guatemala, 2010	Indígenas	1,8	47,8	20,2	30,3
	No indígenas	2,9	34,0	6,3	56,8

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales, excepto datos de Bolivia (Estado Plurinacional de) y Guatemala, que corresponden a procesamientos especiales de las encuestas de hogares.

Hay mayor incidencia de trabajadoras sin remuneración entre las mujeres indígenas. El Estado Plurinacional de Bolivia presenta el caso más extremo: un 37% de las mujeres indígenas están en esta situación⁷⁴. Las brechas étnicas más importantes se producen entre las mujeres, y merecen especial atención en Guatemala y el Perú, donde las indígenas triplican a las no indígenas (entre el 20% y el 21% frente a un rango del 6% al 7%, respectivamente), y en Panamá (el 7% frente a menos del 1%), mientras que en otros países esta relación se acerca al doble: Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Colombia, México y Nicaragua (véase el cuadro III.17). En la mayoría de los países, hay una mayor concentración de mujeres indígenas entre las trabajadoras no remuneradas en comparación con los hombres de la misma condición étnica.

Otra de las expresiones de discriminación y desigualdad étnica y de género se observa en el empleo doméstico, que es una actividad importante entre las trabajadoras menos calificadas.

⁷⁴ En general, las encuestas de hogares presentan una batería de preguntas y categorías más exhaustivas que los censos, lo que permite captar mejor la calidad del trabajo. Este parece ser el caso del Estado Plurinacional de Bolivia, donde las altas tasas de participación económica que presentan las mujeres indígenas se correlacionan con la presencia significativa de aquellas que son trabajadoras familiares no remuneradas.

En el caso de las mujeres indígenas migrantes, la inserción laboral como trabajadoras del servicio doméstico en el lugar de destino es muy frecuente (CEPAL, 2012b). La migración no es un fenómeno ajeno a los pueblos y mujeres indígenas, y algunos itinerarios y circuitos son de larga data, con lo que es posible encontrar verdaderos barrios indígenas en ciudades como México D.F., Bogotá, Santiago o Lima, que acogen a los nuevos migrantes. Se establecen de esta manera redes que poseen como núcleo aglutinador un sentido de pertenencia o identidad colectiva (Bello y Rangel, 2002). Estas redes facilitan, a su vez, la llegada de nuevos migrantes y su inserción en el servicio doméstico.

El trabajo doméstico suele tener un régimen especial, con jornadas laborales más largas, menos tiempo de descanso y salarios inferiores a los del resto de los trabajadores. La informalidad en esta ocupación es muy significativa, por lo que una alta proporción de las trabajadoras tienen escasa cobertura de seguridad social y padecen un alto incumplimiento de las normas laborales (CEPAL, 2012b). No obstante, en la última década se han dictado más normas para reglamentar esta actividad en los países de la región⁷⁵, y la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo celebrada en 2011 aprobó el Convenio 189 sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, y la Recomendación 201 para los trabajadores y las trabajadoras domésticas (OEA/CIM, 2011).

■ Cuadro III.17

América Latina (10 países): hombres ocupados de 15 años o más según condición étnica y categoría ocupacional, alrededor de 2010
(En porcentajes)

País y año censal	Condición étnica	Patrón o empleador	Trabajador por cuenta propia	Trabajador no remunerado	Empleado asalariado
Brasil, 2010	Indígenas	1,1	32,0	2,4	64,5
	No indígenas	2,4	25,6	0,8	71,2
Colombia, 2005	Indígenas	2,0	35,7	2,0	60,4
	No indígenas	5,9	20,0	0,6	73,5
Costa Rica, 2011	Indígenas	5,5	35,3	2,5	56,7
	No indígenas	7,4	23,6	0,9	68,1
Ecuador, 2010	Indígenas	2,2	52,5	1,9	43,5
	No indígenas	4,5	26,9	1,4	67,2
México, 2010	Indígenas	1,9	33,4	7,6	57,1
	No indígenas	3,7	23,3	2,3	70,7
Nicaragua, 2005	Indígenas	1,1	54,3	2,9	41,7
	No indígena	1,6	42,4	2,1	53,9
Panamá, 2010	Indígenas	0,6	39,9	3,1	56,4
	No indígenas	1,4	28,8	0,8	68,9
Perú, 2007	Indígenas	1,9	51,0	8,3	38,8
	No indígenas	2,5	41,2	4,1	52,2
País y año de la encuesta					
Bolivia (Estado Plurinacional de), 2009	Indígenas	6,6	45,5	8,9	38,8
	No indígenas	7,6	26,4	7,9	57,5
Guatemala, 2010	Indígenas	2,3	35,1	12,2	50,4
	No indígenas	4,2	24,5	5,8	65,5

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales, excepto Bolivia (Estado Plurinacional de) y Guatemala, que corresponden a procesamientos especiales de las encuestas de hogares.

A partir de los datos del gráfico III.67 se puede observar el mayor peso relativo del empleo doméstico entre las mujeres indígenas en zonas urbanas, con la excepción de Nicaragua y el Perú, donde los porcentajes son similares. Es posible que haya una subdeclaración de esta ocupación debido a la ausencia de documentación adecuada, la falta de pago de imposiciones o incluso al

⁷⁵ Por ejemplo, en la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Costa Rica, el Ecuador, el Paraguay, el Perú y el Uruguay (OEA/CIM, 2011).

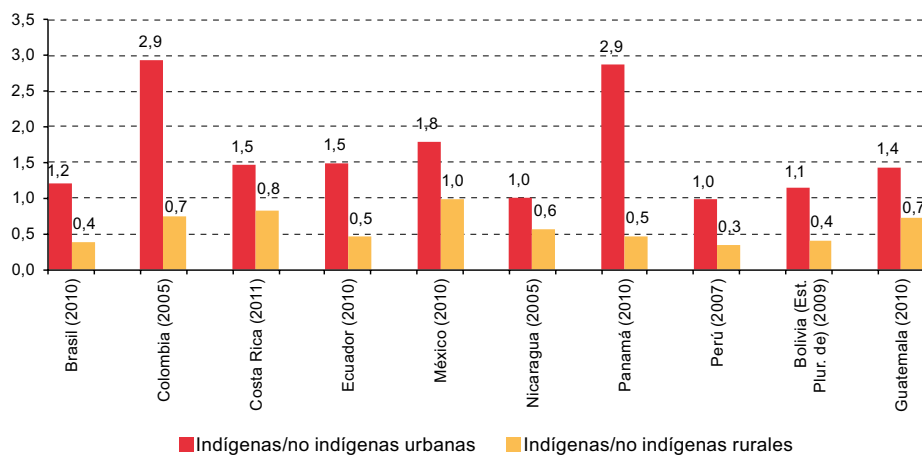
temor de perder los subsidios o transferencias no contributivas. Por su parte, en las zonas rurales no solo hay menores proporciones de mujeres ocupadas en esta categoría, sino que la relación es inversa: hay un menor porcentaje de mujeres indígenas que de no indígenas.

Como puede verse en el gráfico III.67, las brechas más altas entre indígenas y no indígenas en las zonas urbanas se encuentran en México (relación de 1,8), Colombia (relación de 2,8) y Panamá (relación de 2,9), lo que indica que las mujeres indígenas duplican y hasta triplican la participación de las no indígenas en el servicio doméstico en relación con el total de mujeres de cada grupo en esos países. En las zonas rurales, en cambio, las mujeres indígenas están representadas en menor proporción en esta ocupación, con relaciones en torno a uno o por debajo de este valor.

El empleo doméstico es un punto clave a considerar en el análisis de las desigualdades étnicas y de género. Se ha visto que aglutina a las menos favorecidas en materia de ingreso entre los cuatro sectores analizados: indígenas, no indígenas, hombres y mujeres. En Chile, por ejemplo, según la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) de 2000, el ingreso medio de las empleadas domésticas indígenas chilenas equivalía al 71% del ingreso del servicio doméstico de las personas no indígenas, y en el Perú, “la brecha de género se demuestra en el sueldo de la mujer indígena que representa el 31% del sueldo del varón, siendo la ganancia de la mujer indígena un 30% en relación a la no indígena” (Calfio y Velasco, 2005).

■ Gráfico III.67

América Latina (10 países): brechas entre mujeres de 15 años o más ocupadas en el empleo doméstico según condición étnica y área de residencia, alrededor de 2010
(En proporciones)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales, excepto Bolivia (Estado Plurinacional de) y Guatemala, que corresponden a procesamientos especiales de las encuestas de hogares.

No se puede desconocer que el empleo doméstico es una fuente importante de trabajo para mujeres con baja capacitación e inexperiencia laboral de todo tipo. Además, y debido a la mayor participación de las mujeres en la actividad económica, estas deben delegar en otras personas parte del cuidado doméstico, ante la falta de opciones institucionales efectivas y asequibles. Por ello, se genera una demanda de mano de obra para esta actividad. El desafío entonces es que el trabajo se obtenga en condiciones adecuadas y en un marco de respeto de los aspectos legales que rigen las normas de contratación.

E. Inmigrantes

Parte I

Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe: la inmigración laboral en América Latina (CEPAL, 2017), Cap. II, pp. 15-31.

1. La inmigración laboral en América Latina: algunas evidencias de sus características

a) Introducción

Una de las características de los recientes procesos de globalización fue la acelerada disminución de trabas a la libertad de movimientos internacionales tanto de capital como de bienes y servicios, mientras que hubo pocos cambios institucionales respecto de la movilidad internacional de la fuerza de trabajo⁷⁶. Aun así, se observaron grandes movimientos demográficos internacionales, principalmente por razones económicas, pero también por razones de seguridad personal o por otros motivos (estudios o cuestiones familiares).

En América Latina también han prevalecido las migraciones laborales⁷⁷. Hasta principios de los años noventa, los flujos de trabajadores migrantes latinoamericanos y caribeños se dirigían casi exclusivamente hacia los Estados Unidos, y la mayoría de los flujos intrarregionales, de menor importancia en términos numéricos, se concentraban en la Argentina, Costa Rica, la República Dominicana y Venezuela (República Bolivariana de). A partir de entonces, los flujos se empezaron a diversificar, dirigiéndose principalmente hacia la Unión Europea, mientras que los flujos y corredores intrarregionales se incrementaron. En efecto, en América del Norte (sin incluir a México) el crecimiento del número de inmigrantes se desaceleró, de un 3,9% por año entre 1990 y 2000 a un 2,4% entre 2000 y 2010, mientras que se aceleraba el incremento del número de inmigrantes especialmente en Europa Meridional, de un 5,6% a un 8,0% por año en el mismo período. En América Latina y el Caribe, el contexto de una economía volátil y un desempleo creciente durante los años noventa conllevó una caída del número de inmigrantes del 0,9% por año⁷⁸. Con las marcadas mejoras de la situación económica y los mercados laborales en muchos países de la región, la dirección de estos movimientos se revirtió y, en la década de 2000, el número de inmigrantes creció a una tasa del 2,3% anual⁷⁹.

A partir de la crisis de 2008 y 2009 se frenaron y, en algunos casos, se revirtieron estos flujos, sobre todo por la falta de opciones laborales, pero también por medidas más restrictivas de control migratorio (Salas, Loría-Díaz de Guzmán y Díaz, 2016). En efecto, entre 2010 y 2015, en América del Norte el crecimiento del número de inmigrantes se desaceleró a una tasa anual del 1,2%, mientras que en los países de Europa Meridional el número de personas nacidas en el extranjero inmigrantes se redujo a una tasa del 0,5% anual. En contraste, la migración hacia países de América Latina y el Caribe mantuvo el dinamismo de la década previa, con una tasa de aumento del 2,3% por año⁸⁰.

En este contexto surgió un complejo sistema de corredores de migración laboral que está en constante cambio en función de las fluctuaciones económicas y de los mercados de trabajo, los mecanismos de la migración, la demografía, los factores ambientales y otros relacionados con la

⁷⁶ Las principales excepciones corresponden a medidas tomadas en el marco de procesos de integración regional, como en el caso de la Unión Europea y del MERCOSUR.

⁷⁷ El principal caso de desplazamientos masivos por razones de seguridad fue el conflicto interno de Colombia que, si bien conllevó procesos migratorios transfronterizos, causó sobre todo desplazamientos internos.

⁷⁸ Esto puede ser el resultado conjunto de una migración de retorno y del fallecimiento de migrantes de corrientes anteriores que no fue compensado por nuevos movimientos migratorios.

⁷⁹ Los números citados en este párrafo y el siguiente se calcularon a partir de datos de Naciones Unidas (2015).

⁸⁰ Entre los países de la región con mayores aumentos del número de inmigrantes, destacan entre 2010 y 2015 Chile (4,9% por año), México (4,2%), el Brasil (3,8%), el Ecuador (3,6%), Suriname (3,4%) y Panamá (3,3%) (calculado sobre la base de Naciones Unidas (2015)).

inestabilidad política y social, así como los cambios en los sistemas de gobernanza de la migración (OIT, 2016a). Estas modificaciones se expresan en el constante rediseño de rutas, de las formas de intermediación y reclutamiento, los sistemas de transporte e incluso del coyotaje⁸¹. Varios de estos corredores atraviesan países como espacio de tránsito hasta la llegada al destino final de la migración⁸².

Asimismo, cabe recordar que, además de la migración laboral definitiva, existe la temporal (que se emprende por una cantidad limitada de años y a menudo de manera individual), la de temporada (por ejemplo, para trabajar en la cosecha) y la de retorno. Sin embargo, la información disponible no permite diferenciar al respecto. Por último, si bien, en el sentido estricto, prácticamente todos los países son simultáneamente países de emigración y de inmigración, si se excluyen los países excepto en situaciones de tránsito, solo unos pocos lo son para un número considerable de personas.

A pesar de que la inmigración a países de América Latina y el Caribe, especialmente la intrarregional, ha ganado importancia relativa frente a otros destinos, a la fecha pocos estudios se han focalizado en la inserción laboral de los inmigrantes. En esta segunda parte del informe, se analiza este tema y se presentan algunas políticas requeridas para fomentar la inserción de los trabajadores migrantes en empleos productivos y trabajo decente; asimismo, se revisan los avances recientes en cuanto a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. De esta manera, se pretende contribuir al análisis de las características de los mercados de trabajo de la región y su heterogeneidad, así como a la reflexión sobre el grado de cumplimiento con un aspecto específico de la meta 8.8 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (“Proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y sin riesgos para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios”), además de profundizar en las áreas de política, tanto a nivel nacional como internacional, que deben enfrentar los desafíos correspondientes.

En las secciones b) y c), se analizan las características demográficas y de la inserción laboral de los inmigrantes en los mercados de trabajo de algunos países latinoamericanos, diferenciando entre aquellos que han recibido, en términos relativos, un número considerable de inmigrantes y otros que tienen una menor proporción de ellos entre la población en edad de trabajar y la población económicamente activa⁸³. Los datos empíricos utilizados provienen de dos fuentes: los censos de población de la ronda de 2010 y las últimas rondas disponibles de las encuestas de hogares⁸⁴. Por su naturaleza, los datos de los censos tienden a tener una cobertura completa, por lo que captarían una gran proporción, también, de los inmigrantes, pero son menos actualizados, de modo que no captan los movimientos migratorios más recientes⁸⁵. Por otra parte, las encuestas de hogares

⁸¹ Por coyotaje se entiende la actividad de ingresar y trasladar de un país a otro de manera ilegal a personas que no cuentan con documentos migratorios que les permitan la residencia.

⁸² México es, obviamente, el principal caso en este contexto, dado que muchas personas de otros países latinoamericanos tratan de llegar a los Estados Unidos a través de su territorio. Costa Rica y Panamá son ejemplos de situaciones novedosas en cuanto al tránsito de migrantes extrarregionales.

⁸³ Sobre la base de la información procedente de los censos, se utilizan los datos sobre el lugar de nacimiento como variable representativa de los movimientos migratorios transfronterizos. En esta sección solo ocasionalmente se diferencia a los inmigrantes según su país de origen, de manera que, si bien la mayor parte de los inmigrantes representa la migración intrarregional, también se incluye la inmigración de ciudadanos de otras regiones.

⁸⁴ La información censal proviene de la base de datos del proyecto Investigación de la Migración Internacional en Latinoamérica (IMILA), del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, y de un procesamiento complementario de los censos correspondientes. La información de las encuestas de hogares proviene del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

⁸⁵ Además, no todas las variables están disponibles para todos los países cubiertos.

proveen información más actualizada, pero presentan debilidades de representatividad respecto de subgrupos poblaciones relativamente pequeños. Además, no todas las encuestas incluyen preguntas que establecen el estatus migratorio de las personas. Finalmente, es posible que en algunos países una proporción considerable de migrantes resida en condiciones no captadas por las muestras en que se basan las encuestas, lo que puede sesgar la información disponible⁸⁶.

En la sección d) se presenta una breve revisión de las políticas requeridas para fomentar la inserción de los trabajadores migrantes en empleos productivos y trabajo decente, y se repasan los últimos avances respecto de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Por último, se resumen los principales resultados.

b) Demografía y educación de las personas que migraron hacia países de América Latina

La migración internacional ha sido un componente esencial en la historia demográfica de América Latina y el Caribe. La mayoría de los países ha recibido importantes flujos migratorios a lo largo de los siglos XIX y XX, mientras que actualmente constituye una región de emigración neta. Como se observa en el cuadro III.18, se ha calculado que alrededor de 2010 los inmigrantes representaban un 1,3% (como mínimo) de la población total de la región, mientras que el número de los emigrados representa un 4,8%, lo que corresponde a 7,6 millones y 28,5 millones de personas, respectivamente.

En términos absolutos, entre los países de emigración destacan México, Colombia, El Salvador, Cuba, la República Dominicana, el Ecuador, Haití y el Perú, mientras que en términos relativos sobresalen países de habla inglesa como Guyana, Jamaica, Trinidad y Tabago y Santa Lucía, así como El Salvador, Cuba, el Paraguay, Nicaragua y México en América Latina.

Los países que han recibido mayor número de inmigrantes son la Argentina, Venezuela (República Bolivariana de), México, el Brasil, la República Dominicana y Costa Rica. En términos relativos destacan, en el Caribe, la Guayana Francesa, las ex Antillas Neerlandesas, Guadalupe, Martinica y Belice, y en América Latina, Costa Rica, la Argentina, Venezuela (República Bolivariana de), la República Dominicana y Panamá.

⁸⁶ Para realizar este análisis de la inserción laboral de los inmigrantes, se dispone de información censal sobre diez países: Argentina (2010), Bolivia (Estado Plurinacional de) (2012), Brasil (2010), Costa Rica (2011), Ecuador (2010), México (2010), Panamá (2010), República Dominicana (2010), Uruguay (2011) y Venezuela (República Bolivariana de) (2011). Los cuadros con datos censales se complementan con datos sobre Chile, provenientes de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) de 2013, y sobre el Paraguay, procedentes de la Encuesta Permanente de Hogares de 2013, por ser dos países con una proporción relativamente elevada de inmigrantes. Finalmente, la información proveniente de las encuestas de hogares abarca, además de Chile y el Paraguay, a la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Costa Rica, el Ecuador, la República Dominicana y el Uruguay, países cuyas encuestas permiten una identificación de los inmigrantes similar a la proporcionada por los censos de población. Todas las encuestas se refieren al año 2013.

■ Cuadro III.18

América Latina y el Caribe: estimaciones mínimas de inmigrantes y emigrantes, por país de residencia y de nacimiento, alrededor de 2010

(En miles de personas y porcentajes de la población total)

País o región	Población total	Inmigrantes		Emigrantes	
		Número	Porcentaje de la población total	Número	Porcentaje de la población total
Total de América Latina y el Caribe	599 057	7 564	1,3	28 467	4,8
América del Sur	397 082	4 756	1,2	8 398	2,1
Argentina	41 223	1 806	4,4	710	1,7
Bolivia (Estado Plurinacional de)	9 918	128	1,3	686	6,9
Brasil	198 614	592	0,3	874	0,4
Chile	17 015	320	1,9	429	2,5
Colombia	45 918	110	0,2	1 976	4,3
Ecuador	14 935	182	1,2	995	6,7
Guayana Francesa	234	108	46,2	1	0,4
Guyana	753	12	1,6	374	49,7
Paraguay	6 210	161	2,6	688	11,1
Perú	29 734	64	0,2	981	3,3
Suriname	518	39	7,5	4	0,8
Uruguay	3 374	77	2,3	242	7,2
Venezuela (República Bolivariana de)	28 996	1 157	4,2	439	1,5
Centroamérica	161 118	1 672	1,0	15 500	9,7
Belice	322	47	14,6	6	1,9
Costa Rica	4 545	386	8,5	111	2,4
El Salvador	6 038	37	0,6	1 316	21,8
Guatemala	14 732	59	0,4	919	6,2
Honduras	7 504	24	0,3	611	8,1
México	118 618	968	0,8	11 863	10,0
Nicaragua	5 738	33	0,6	597	10,4
Panamá	3 621	117	3,2	126	3,5
El Caribe ^a	40 857	1 135	2,8	4 519	11,1
Bahamas	361	33	9,1	1	0,3
Barbados	280	28	10,0	18	6,4
Cuba	11 308	15	0,1	1 297	11,5
Ex Antillas Neerlandesas	202	53	26,2	2	1,0
Guadalupe	457	105	23,0	0	0,0
Haití	10 000	35	0,4	994	9,9
Jamaica	2 741	30	1,1	803	29,3
Martinica	395	71	18,0	1	0,3
Puerto Rico	3 710	324	8,7	10	0,3
República Dominicana	9 898	396	4,0	1 070	10,8
Santa Lucía	177	10	5,6	22	12,4
Trinidad y Tabago	1 328	34	2,6	301	22,7

Fuente: J. Martínez Pizarro y C. Orrego Rivera, "Nuevas tendencias y dinámicas migratorias en América Latina y el Caribe", *serie Población y Desarrollo*, N° 114 (LC/L.4164), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), pág. 13, 2016.

Nota: Los datos de la ronda de censos de 2010 en los casos de la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua, Panamá, el Perú, la República Dominicana, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de) se obtuvieron a partir de la base de datos del proyecto Investigación de la Migración Internacional en Latinoamérica (IMILA). En el resto de los casos, las cifras provienen de la División de Población de las Naciones Unidas. Las estimaciones del número de emigrantes son mínimas, ya que consignan una cantidad limitada de países de Europa y Oceanía.

^a Se excluyen Anguila, Antigua y Barbuda, Aruba, las Bermudas, Dominica, Granada, las Islas Caimán, las Islas Turcas y Caicos, las Islas Vírgenes Británicas, las Islas Vírgenes de los Estados Unidos, Montserrat, Saint Kitts y Nevis y San Vicente y las Granadinas.

Si se toma como criterio un umbral mínimo de un 2% de migrantes entre la población total como definición operativa de países con una migración importante, se constata que varios de ellos superan ese porcentaje tanto respecto de la inmigración como de la emigración: Barbados, Santa Lucía y Trinidad y Tabago, en el Caribe, y Costa Rica, Panamá, el Paraguay, la República Dominicana y el Uruguay, en América Latina. De estos, solo Barbados y Costa Rica tienen mayores tasas de inmigración, mientras que en los otros predomina la emigración.

Según datos de las Naciones Unidas, en América Latina y el Caribe en su conjunto hay una leve mayoría de mujeres entre los inmigrantes (un 50,4% en 2015) (Naciones Unidas, 2015a), lo que refleja procesos de feminización identificados, por ejemplo, en OIT (2016b)⁸⁷. En efecto, en varios de los países estudiados en este informe, entre los inmigrantes hay un mayor número de mujeres que de hombres, sobre todo en la Argentina, Chile y el Uruguay, pero también en Costa Rica, Panamá, el Paraguay y Venezuela (República Bolivariana de). En cambio, el Brasil y la República Dominicana muestran un alto grado de masculinidad entre los inmigrantes (véase el cuadro III.19).

Los grupos de mayor edad están sobrerrepresentados entre los inmigrantes en algunos países, lo que indicaría que estos fueron destino, sobre todo, de flujos migratorios pasados que se habrían atenuado más recientemente, o que hay una importante inmigración de personas de mayor edad, fomentada en algunos casos con incentivos tributarios. Entre esos países destacan la Argentina, el Brasil, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de), donde la proporción de inmigrantes en el grupo etario de 60 años o más supera ampliamente la que corresponde al conjunto de la población (véase el cuadro III.18), en un rango que oscila entre un 25,6% en la República Bolivariana de Venezuela y un 46,5% en el Brasil. En contraste, en Costa Rica y la República Dominicana este grupo de edad representa solo un 9,7% y un 6,7%, respectivamente, de la población inmigrante⁸⁸.

Mientras que en otros países no se observan grandes diferencias en la proporción de inmigrantes considerando los diferentes grupos etarios, en Chile, Costa Rica, Panamá y la República Dominicana esta proporción es relativamente elevada entre los grupos nucleares de la población en edad de trabajar (de 20 a 49 años)⁸⁹. Esto reflejaría el gran peso de los movimientos migratorios laborales recientes y actuales.

⁸⁷ Por subregión, la tasa de la proporción de mujeres entre los inmigrantes es de un 50,9% en América del Sur, de un 50,0% en Centroamérica (incluido México) y de un 48,7% en el Caribe.

⁸⁸ Como ya se indicó, por la manera en que se diferencian los inmigrantes de los nativos, a saber, a través del lugar de nacimiento, la comparación de la estructura etaria de ambos grupos necesariamente está sesgada, dado que los hijos de inmigrantes que nacieron en el país de destino se contabilizan como nativos.

⁸⁹ En Panamá, también hay una proporción relativamente elevada en la franja de 50 a 59 años.

■ Cuadro III.19

América Latina (países seleccionados): distribución de los inmigrantes de 10 años o más de edad por sexo y proporción de inmigrantes en la población total del grupo de edad correspondiente, 2010-2013

(En porcentajes)

País	Sexo			Grupo de edad						
	Hombre	Mujer	Total	10 a 14 años	15 a 19 años	20 a 29 años	30 a 39 años	40 a 49 años	50 a 59 años	60 años o más
Argentina	46,0	54,0	5,3	1,6	2,4	4,9	5,1	5,8	5,8	9,1
Bolivia (Estado Plurinacional de)	52,9	47,1	1,2	1,0	0,9	1,3	1,2	1,4	1,3	1,1
Brasil	59,6	40,4	0,5	0,3	0,2	0,2	0,3	0,5	0,9	2,8
Chile	45,4	54,6	2,2	1,8	1,5	3,1	4,1	2,4	1,3	1,0
Costa Rica	48,1	51,9	10,1	5,0	7,9	11,3	15,0	11,4	8,5	7,8
Ecuador	50,9	49,1	1,4	0,8	0,9	1,5	1,7	1,7	1,6	1,4
México	50,2	49,8	0,6	1,1	0,8	0,5	0,5	0,4	0,5	0,6
Panamá	48,0	52,0	4,1	1,5	2,2	3,9	5,2	5,5	5,3	4,5
Paraguay	49,1	50,9	3,0	1,8	1,1	1,9	3,6	4,6	4,8	3,9
República Dominicana	61,5	38,5	5,1	2,2	3,7	8,6	6,5	4,0	3,5	3,6
Uruguay	44,6	55,4	2,5	0,6	1,4	2,5	2,7	1,6	1,8	4,5
Venezuela (República Bolivariana de)	49,5	50,5	5,1	1,6	1,7	2,8	4,4	6,3	8,8	11,2

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la base de datos censales procedentes del proyecto *Investigación de la Migración Internacional en Latinoamérica* (IMILA) y de un procesamiento especial de los censos de población; para Chile y el Paraguay: Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Comparando los años de estudio de los migrantes con aquellos de la población nativa, se observa primero que en Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, el Ecuador, México, Panamá, el Paraguay y el Uruguay el grupo más educado registra una sobrerrepresentación relativa de los inmigrantes (véase el cuadro III.20), ya que la proporción de inmigrantes en este grupo supera la correspondiente al conjunto de la población. Esto indica que es bastante generalizada la migración de personas de alto nivel educativo que buscan oportunidades laborales en ocupaciones que requieren elevados niveles de calificación, llegan a su país de destino ya contratadas o se trasladan a otro país por razones no laborales (estudio o cuestiones familiares). La proporción de inmigrantes con diez o más años de estudio es elevada sobre todo en Chile (79,4%), Panamá (65,4%), el Ecuador (63,1%) y Bolivia (Estado Plurinacional de) (62,0%).

■ Cuadro III.20

América Latina (países seleccionados): distribución de los inmigrantes de 10 años o más de edad por nivel educativo y proporción de inmigrantes en la población total del grupo educativo correspondiente, 2010-2013

(En porcentajes)

País	Distribución de inmigrantes por años de educación				Proporción de inmigrantes por años de educación respecto de la población total del grupo educativo correspondiente				
	0 a 3 años	4 a 6 años	7 a 9 años	10 años o más	Total	0 a 3 años	4 a 6 años	7 a 9 años	10 años o más
Argentina	12,6	22,4	21,1	41,4	5,3	7,4	7,1	4,2	4,7
Bolivia (Estado Plurinacional de)	5,9	12,8	15,5	62,0	1,2	0,4	0,9	1,0	1,6
Brasil	11,4	15,8	14,0	45,7	0,4	0,2	0,3	0,3	0,6
Chile	4,5	8,0	8,2	79,4	2,2	1,4	1,2	1,0	2,9
Costa Rica	19,1	28,6	19,2	33,1	10,1	16,7	8,5	10,3	9,5
Ecuador	10,9	16,8	7,2	63,1	1,4	1,3	0,9	0,9	1,8
México	8,8	18,0	19,8	50,9	0,6	0,3	0,4	0,4	1,0
Panamá	7,3	13,0	14,3	65,4	4,1	2,7	1,9	3,2	6,2
Paraguay	20,3	24,2	10,5	44,9	3,1	4,8	2,4	1,9	3,6
República Dominicana	46,9	13,6	12,4	27,0	5,1	13,7	3,8	2,8	3,3
Uruguay	9,3	25,1	16,0	49,6	2,4	3,9	2,0	1,6	2,8
Venezuela (República Bolivariana de)	16,0	26,6	14,0	43,4	5,1	9,0	6,0	3,9	4,8

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la base de datos censales procedentes del proyecto *Investigación de la Migración Internacional en Latinoamérica* (IMILA) y de un procesamiento especial de los censos de población; para Chile y el Paraguay: Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

En cambio, en Costa Rica, Venezuela (República Bolivariana de) y, sobre todo, la República Dominicana, hay una alta proporción de personas de bajo nivel educativo, y en la Argentina y el Uruguay los menos calificados también están sobrerrepresentados. Entre los inmigrantes, las personas con hasta seis años de estudio representan un 60,6% en la República Dominicana, un 47,7% en Costa Rica, un 44,5% en el Paraguay, un 42,6% en Venezuela (República Bolivariana de) y un 35,0% en la Argentina. Con la excepción del Paraguay, donde entre los inmigrantes se observa una estructura educativa polarizada, en estos países el grupo más educado está subrepresentado entre los inmigrantes.

En resumen, los movimientos migratorios son heterogéneos en términos de nivel educativo, ya que existen inmigrantes de todos los niveles de calificación. Sin embargo, la inmigración más masiva suele corresponder a personas de un nivel educativo relativamente bajo, como se constata en el hecho de que, en los países con mayor proporción de inmigrantes, el nivel educativo de estos es inferior al de la población nativa. Otro ejemplo es el caso de los migrantes colombianos que, en los tres países vecinos donde representan el mayor grupo de migrantes (Ecuador, Panamá y Venezuela (República Bolivariana de)), tienen una distribución educativa más sesgada hacia niveles bajos que los inmigrantes provenientes de otros países.

La estructura educativa de los inmigrantes es similar entre hombres y mujeres, si bien se observa una educación levemente mayor en el caso de los hombres en la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, el Ecuador, México, Panamá y el Paraguay, y en el caso de las mujeres en Costa Rica, Venezuela (República Bolivariana de) y la República Dominicana, siendo los niveles muy similares en Chile.

c) Aspectos de la inserción laboral de los inmigrantes en América Latina

i) La participación laboral

Para diferenciar a los países según el carácter de su inmigración, se puede determinar que, en aquellos países donde la tasa de actividad de los inmigrantes es mayor que la de los nativos, la inmigración es predominantemente laboral y reciente, mientras que en otros países tiene otras características o se trata de una inmigración laboral más antigua que, al reducirse el ritmo de los movimientos migratorios, dio origen al envejecimiento de la población inmigrante.

La tasa de participación laboral de los inmigrantes es comparativamente elevada, sobre todo en los países con una proporción relativamente alta de inmigración, lo que muestra la importancia de la migración laboral reciente para la presencia de inmigrantes en estos países. En efecto, la tasa de participación del conjunto de los inmigrantes supera a la de los nativos en Chile, Costa Rica, Ecuador, Panamá, el Paraguay, la República Dominicana y Venezuela (República Bolivariana de), mientras que ambas tasas son similares en la Argentina. Por otra parte, la tasa de los nativos es más alta que la de los inmigrantes en Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, México y el Uruguay, los cuales, como ya se mencionó, son países con menores niveles relativos de población inmigrante (véase el cuadro III.21)⁹⁰.

■ Cuadro III.21

América Latina (países seleccionados): tasa de participación laboral de nativos e inmigrantes de 15 años o más por sexo, 2010-2013

(En porcentajes de la población total)

País	Total	Nativos			Inmigrantes		
		Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Argentina	64,0	64,1	76,4	52,8	62,4	75,4	51,4
Bolivia (Estado Plurinacional de)	66,7	66,8	78,6	55,3	56,0	67,9	42,6
Brasil	63,9	64,0	74,6	54,0	50,8	61,6	37,9
Chile	57,3	57,0	70,4	45,1	75,0	84,6	66,8
Costa Rica	53,5	52,6	71,1	35,2	61,0	80,8	42,7
Ecuador	60,5	60,4	78,0	43,6	67,2	82,0	51,8
México	56,1	56,1	77,1	36,8	51,1	67,0	34,9
Panamá	58,9	58,8	76,0	41,6	62,4	75,5	50,4
Paraguay	74,0	73,9	85,4	62,4	76,0	86,6	67,1
República Dominicana	53,4	52,8	68,5	37,6	64,1	80,0	37,9
Uruguay	61,1	61,3	71,3	52,4	53,5	64,0	44,7
Venezuela (República Bolivariana de)	43,2	42,4	57,1	28,3	56,0	75,7	36,7

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la base de datos censales procedentes del proyecto *Investigación de la Migración Internacional en Latinoamérica* (IMILA) y de un procesamiento especial de los censos de población; para Chile y el Paraguay: Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

⁹⁰ En los censos de población se suelen aplicar métodos de identificación de la participación en la fuerza laboral que difieren de los utilizados en las encuestas de hogares formuladas especialmente para la medición del mercado de trabajo, por lo que los datos aquí presentados pueden diferir de la información proporcionada en otras publicaciones de la CEPAL y la OIT. Además, debido a la diferencia metodológica de las fuentes, se recomienda tomar con cautela las comparaciones entre países y preferir, en cambio, las comparaciones de los diferentes grupos de cada país.

Las diferencias en las tasas de participación laboral deben analizarse teniendo en cuenta la composición del conjunto de inmigrantes según sexo, edad y nivel educativo, variables que a su vez están relacionadas con el país de origen y el historial de estos movimientos migratorios.

La migración laboral —caracterizada por la población inmigrante económicamente activa— proviene principalmente de los países vecinos. Destaca el caso de Colombia, que es el país de origen con mayor número de inmigrantes económicamente activos para tres de sus países vecinos (Ecuador, Panamá y Venezuela (República Bolivariana de))⁹¹. También para México el país de origen con el mayor número de migrantes en un país vecino, los Estados Unidos, pero aparentemente este hecho es resultado de una migración de retorno de personas nacidas en los Estados Unidos en el seno de familias de origen mexicano que posteriormente han regresado a su país de origen. Otro caso especial es el del Brasil, dado que el país de procedencia del mayor grupo de inmigrantes no es un país vecino y ni siquiera un país de América Latina y el Caribe, a lo que podría contribuir la barrera de idioma, sino Portugal⁹².

En varios países una gran parte de los inmigrantes económicamente activos provienen de un solo país, especialmente en la República Dominicana (un 86% de Haití), Costa Rica (un 76% de Nicaragua), la República Bolivariana de Venezuela y el Ecuador (un 68% y un 54%, respectivamente, de Colombia). En cambio, la inmigración es más diversa en el Brasil (solo un 17% procede del principal país de origen, Portugal)⁹³, el Estado Plurinacional de Bolivia (un 21% de la Argentina), Panamá (un 32% de Colombia), la Argentina (un 33% del Paraguay) y Chile (un 36% del Perú).

En casi todos los países analizados, más del 80% de la población inmigrante económicamente activa proviene de países de América Latina y el Caribe, siendo las excepciones los casos ya mencionados del Brasil y México, y de Panamá, debido a una presencia considerable de inmigrantes asiáticos, principalmente de China y la India.

Entre los países con una tasa de participación relativamente baja entre los inmigrantes, hay situaciones diversas. En el Uruguay, el fenómeno se relaciona con la presencia de jubilados y pensionados, quienes representan un 62,2% de la población no económicamente activa nacida en el extranjero con 15 años o más. Esto se debe principalmente al envejecimiento de la población inmigrante que procede de países europeos (por ejemplo, un 87% de los inmigrantes de Italia y un 86% de los de España tienen 60 años o más), pero también puede deberse, en parte, a la migración de personas jubiladas, incentivada por este país⁹⁴.

En el Brasil la baja tasa de actividad también se relaciona con la estructura etaria de los inmigrantes, dado que, como ya se constató, se trata del país con la mayor proporción de personas con 60 años o más, sobre todo proveniente de Portugal. Por otra parte, la tasa de actividad de los inmigrantes de 30 a 59 años de edad supera a la de los nativos.

⁹¹ Además, es el segundo país de origen de los inmigrantes en el caso de Costa Rica y el cuarto en el caso de la República Dominicana.

⁹² La especificidad del idioma incide en que, además, haya alrededor de 5.000 inmigrantes provenientes de países africanos de habla portuguesa, quienes representan aproximadamente un 2% del total de inmigrantes del Brasil.

⁹³ Las personas provenientes de Portugal representan un 24% de los inmigrantes con 10 años o más de edad.

⁹⁴ En el Uruguay las personas jubiladas pagan un impuesto de asistencia a la seguridad social, que rige desde julio de 2008; sin embargo, este impuesto excluye las jubilaciones y pensiones originadas en aportes a instituciones de previsión social extranjeras, aun cuando tales ingresos sean pagados por entidades residentes. Véase [en línea] <http://www.dgi.gub.uy/wdgi/page?2.personas,dgi--personas--informacion-sobre-iass--informacion-general,O,es,0>.

En la Argentina, el país latinoamericano con el mayor número de inmigrantes, la situación es similar, pues la tasa de actividad de los inmigrantes (similar a la de los nativos) es resultado de dos situaciones muy diferentes: la baja tasa de participación (32,1%) de la envejecida inmigración procedente de países europeos y la tasa mucho más alta (68,6%) de la inmigración latinoamericana (con tasas aún más elevadas en los casos del Estado Plurinacional de Bolivia y el Paraguay).

Por otra parte, en el caso de México, una buena parte del nivel relativamente bajo de la tasa de participación se debe a la elevada proporción de amas de casa y estudiantes, quienes representan un 41,2% y un 33,7%, respectivamente, de los inmigrantes no económicamente activos con 15 años o más de edad (y un 32,2% y un 47,7%, respectivamente, de los inmigrantes no económicamente activos de 10 años o más). Esta situación se explica por el hecho ya comentado de que el principal país de origen de los inmigrantes en este caso son los Estados Unidos. Probablemente se trata en su mayoría de personas nacidas en ese país en el seno de familias de origen mexicano, las que posteriormente retornaron a su país⁹⁵. En efecto, llama la atención que México sea el único país en que en el grupo más joven (10 a 14 años) la proporción de inmigrantes es mayor que en el conjunto de la población de 10 años o más (véase el cuadro II.2), lo que refleja claramente la predominancia de una migración familiar frente a la migración individual frecuente en la migración laboral. Esto no disminuye la importancia de la inserción laboral de los inmigrantes, pues en los grupos etarios de 30 a 59 años la tasa de participación de los no nativos supera a la de los nacidos en México.

La situación difiere, por ejemplo, en la República Dominicana, el país en que la tasa de participación de los migrantes supera en mayor grado a la de los nativos, ya que entre los inmigrantes no se observa un grupo numeroso de estudiantes (un 22,6% de los inmigrantes no activos económicamente y un 8,2% de todos los nacidos en el extranjero de 10 años o más de edad) ni de jubilados o pensionados (un 3,2% de los inmigrantes inactivos y un 1,1% del conjunto de inmigrantes de 10 años o más de edad). A la vez, en este país, como en los otros países con una tasa de participación relativa muy alta en el conjunto de los inmigrantes (Costa Rica, Ecuador, Panamá y Venezuela (República Bolivariana de)), en todos los grupos etarios esta tasa es mayor para estos que para los nativos⁹⁶.

Por otra parte, en algunos de los países con tasas de participación de los inmigrantes en su conjunto iguales o menores que las de los nativos, hay grupos etarios en que esto no ocurre. Mientras que en el Estado Plurinacional de Bolivia y el Uruguay la tasa de participación es más baja que la de los nativos en todos los grupos de edad, en la Argentina la supera en los grupos etarios más jóvenes, y en el Brasil y México en los grupos de edad a partir de los 30 años (en México queda exceptuado el grupo de mayor edad). Esto indica la presencia de migración laboral reciente también en estos últimos países.

En todos los países la tasa de participación es más elevada en el caso de los hombres que en el de las mujeres, tanto entre los nativos como entre los nacidos en el extranjero. Sin embargo, comparando las brechas de las tasas de participación entre nativos e inmigrantes por sexo, entre los países en que la inmigración es principalmente laboral y reciente (con tasas de participación relativamente altas), se pueden constatar diferentes tipos de sesgo. En la República Bolivariana de Venezuela y la República Dominicana la inmigración laboral está más sesgada hacia los hombres (por una mayor brecha en su tasa de participación respecto de los hombres nativos, en comparación con la brecha de los dos grupos de mujeres), mientras que se registra una fuerte inserción laboral de las inmigrantes mujeres (por una mayor brecha entre su tasa de participación respecto de las mujeres nativas, en comparación con la brecha entre los dos grupos de hombres) en Chile, Costa Rica, el Ecuador, Panamá y el Paraguay.

⁹⁵ Montoya Ortiz y González Becerril (2015) revisan las características de los movimientos migratorios de retorno hacia México.

⁹⁶ La excepción es Panamá, donde los grupos etarios más jóvenes muestran niveles levemente más bajos para los inmigrantes que para los nativos.

Entre los países con una tasa de participación relativamente baja en el conjunto de los inmigrantes, la brecha (negativa) es aún mayor para las mujeres en Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, y el Uruguay, y más marcada para los hombres en el caso de México, mientras que las diferencias son mínimas en la Argentina.

ii) El desempleo

La comparación de las tasas de desempleo entre nativos e inmigrantes muestra que este indicador es significativamente más bajo en el caso de los inmigrantes en cinco de los nueve países considerados (Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile y Paraguay). En contraste, la diferencia de las tasas es menor en la República Dominicana (aunque todavía más reducida entre los inmigrantes), mientras que en Costa Rica, el Ecuador y el Uruguay la proporción de las personas que buscan empleo es mayor entre los inmigrantes.

En casi todos los países, la tasa de desempleo es más alta para las mujeres que para los hombres inmigrantes. En Costa Rica y el Uruguay, el alto nivel de la tasa de desempleo del conjunto de los inmigrantes se explica, en gran parte, por el desempleo de las mujeres: en estos países la tasa de desempleo de los hombres inmigrantes es menor o igual que la de los hombres nativos, mientras que la tasa de desempleo de las mujeres inmigrantes es mucho más elevada que la de las mujeres nativas (véase el cuadro III.22).

■ Cuadro III.22

América Latina (países seleccionados): tasa de desempleo de nativos e inmigrantes por sexo, 2013
(En porcentajes)

País	Nativos			Inmigrantes		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Argentina	7,2	6,2	8,5	3,7	2,7	4,9
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2,6	2,1	3,2	1,0	0,4	2,0
Brasil	6,5	4,9	8,5	3,9	3,6	4,3
Chile	7,1	6,3	8,3	4,1	4,1	4,1
Costa Rica	8,3	7,1	10,2	10,2	6,2	15,6
Ecuador	4,1	3,3	5,4	4,8	5,6	3,6
Paraguay	5,1	4,5	5,8	3,4	3,9	3,0
República Dominicana	7,1	5,1	10,4	6,1	4,4	11,8
Uruguay	6,5	5,1	8,2	7,2	5,1	9,7

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la base de datos del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

El hecho de que en muchos casos la tasa de desempleo sea menor para los inmigrantes puede deberse a una o varias de las siguientes razones:

- En América Latina y el Caribe, los grupos con niveles más bajos de educación suelen tener tasas de desempleo abierto inferiores a los de mayor nivel educativo, debido a que, para asegurar su subsistencia y la de los miembros de su hogar, necesitan una rápida inserción laboral, a veces bajo cualquier condición. En el caso de la inmigración laboral masiva, sobre todo de personas con bajos niveles de calificación, esta situación se profundiza, pues este grupo de migrantes tiene pocas opciones de apoyo económico en caso de desempleo, lo que los obliga a retomar a la brevedad un trabajo remunerado.
- En el caso de la migración individual en que existe una familia en el país de origen que depende de las remesas que enviaría el o la migrante, se añade la presión de responder

a las expectativas de los familiares, principalmente si estos contribuyeron a financiar los costos de la migración⁹⁷.

- La migración laboral calificada, sobrerrepresentada en varios países, frecuentemente surge como reacción a una demanda explícita, en cuyo caso el contrato laboral está asegurado.
- Algo similar se puede asumir en el caso de los empleadores (también sobrerrepresentados entre los migrantes), muchos de los cuales llegarían con un proyecto de inversión y con capital.

iii) El empleo por rama de actividad

Si se observa la inserción laboral de los trabajadores inmigrantes según rama de actividad, el primer hallazgo es una coincidencia esperable: en los países en que las personas con bajos niveles de educación formal representan un elevado porcentaje del conjunto de inmigrantes, la inserción se concentra en rubros donde predominan ocupaciones menos calificadas. Así, en la Argentina, entre los rubros con inserción proporcional por encima del promedio destacan el servicio doméstico, la construcción y la gestión de desechos; en Costa Rica, el servicio doméstico, la construcción y el sector agropecuario; en la República Dominicana, el sector agropecuario y la construcción, y en Venezuela (República Bolivariana de), el servicio doméstico, el sector agropecuario y el comercio. La estructura polarizada de los inmigrantes en el Paraguay se refleja en una presencia relativamente elevada en el sector de servicios financieros, bienes raíces y servicios a empresas, y en el de agricultura, ganadería, silvicultura y pesca (véase el cuadro III.23).

La situación es diferente en países con niveles educativos más elevados entre los inmigrantes. Como se observa en el cuadro III.23, en Bolivia (Estado Plurinacional de), el Ecuador y México hay una presencia relativamente importante de inmigrantes en ramas que requieren en promedio mayores niveles de calificación, como los servicios financieros, bienes inmuebles y servicios a empresas y los servicios comunales, sociales y personales. Complementan la lista, con una proporción de inmigrantes mayor que en el conjunto de la fuerza de trabajo, rubros de peso específicos, como la explotación de minas en el Ecuador. En Chile se observa un escenario diversificado, con elevadas proporciones en el servicio doméstico, los servicios financieros, bienes inmuebles y servicios a empresas, y el sector de comercio, restaurantes y hoteles.

⁹⁷ En varios países (por ejemplo, el Brasil, Chile, la República Dominicana y el Uruguay), los hogares unipersonales representan una mayor proporción entre los hogares con jefatura de un(a) inmigrante que entre aquellos con jefatura de un(a) nativo(a), mientras la proporción es similar en la Argentina y menor en el caso de los inmigrantes en Costa Rica. También en cuatro de estos seis países la proporción de hogares con dos personas es mayor entre los hogares con jefatura de un(a) inmigrante (cálculo propio sobre la base de datos del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG)). Esto indica la importancia de una migración parcial, en que solo uno o dos miembros de una familia migran, mientras que otros se quedan en el país de origen, lo que habitualmente se relaciona con expectativas de envío de remesas.

■ Cuadro III.23

América Latina (países seleccionados): participación de inmigrantes en la población económicamente activa, por rama de actividad y sexo, 2010-2013
(En porcentajes)

	Total	Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	Minas y canteras	Industria manufacturera	Electricidad, gas y agua	Construcción	Comercio, restaurantes y hoteles	Transporte, almacenamiento y comunicaciones	Servicios financieros, bienes raíces y servicios a empresas	Servicios comunales, sociales y personales	Servicio doméstico
Argentina	5,6	4,7	4,4	8,5	7,0	8,8	5,3	4,0	4,4	3,7	11,2
Hombres	5,4	4,2	4,3	8,5	7,5	9,2	5,0	3,7	4,1	3,5	8,6
Mujeres	5,9	6,5	4,6	8,3	4,2	6,2	5,8	5,3	4,7	3,8	11,8
Bolivia (Estado Plurinacional de)	1,1	0,7	0,9	0,9	0,9	0,6	1,1	0,7	1,6	1,6	...
Hombres	1,1	0,9	0,9	1,0	0,9	0,6	1,8	0,6	1,8	1,8	...
Mujeres	0,9	0,4	1,1	0,7	1,0	0,8	0,7	1,3	1,3	1,4	...
Brasil	0,3	0,1	0,4	0,4	0,2	0,2	0,4	0,3	0,4	0,3	0,1
Hombres	0,4	0,1	0,4	0,4	0,2	0,2	0,5	0,3	0,5	0,5	0,2
Mujeres	0,2	0,1	0,4	0,4	0,2	0,4	0,3	0,2	0,3	0,3	0,1
Chile ^a	3,2	0,9	1,3	2,9	1,5	3,1	4,0	2,9	4,2	2,4	7,0
Hombres	2,8	0,8	1,4	2,6	1,5	3,1	3,9	2,5	4,1	2,7	3,6
Mujeres	3,7	1,1	0,8	3,5	1,4	2,3	4,0	4,6	4,3	2,2	7,7
Costa Rica	12,3	16,0	9,6	11,2	5,8	22,4	12,8	6,8	7,5	8,2	27,9
Hombres	12,0	15,7	9,4	11,0	5,5	22,8	11,3	6,7	8,2	9,1	19,4
Mujeres	12,8	18,0	11,9	11,6	7,3	14,2	15,3	7,7	6,6	7,3	28,8
Ecuador	1,6	1,1	4,3	1,6	1,3	1,3	2,3	0,9	1,6	1,9	1,4
Hombres	1,6	1,1	4,4	1,7	1,2	1,2	2,6	0,8	1,9	1,9	1,2
Mujeres	1,7	0,9	3,9	1,5	1,5	2,4	2,0	1,7	1,3	1,9	1,5
México	0,5	0,2	0,5	0,4	0,3	0,4	0,5	0,4	0,9	0,7	0,3
Hombres	0,5	0,2	0,5	0,4	0,3	0,4	0,6	0,4	0,8	0,8	0,4
Mujeres	0,5	0,2	0,9	0,2	0,1	1,0	0,4	0,9	1,0	0,7	0,3
Paraguay	3,3	3,9	...	3,2	1,4	2,4	2,8	3,3	4,0	3,4	...
Hombres	3,0	3,4	...	2,9	1,7	2,4	3,3	3,1	3,8	1,9	...
Mujeres	3,7	5,2	...	3,9	0,0	0,0	2,4	4,3	4,4	4,1	...
República Dominicana	6,2	20,1	6,1	4,2	1,6	15,6	4,6	1,8	3,3	1,8	5,2
Hombres	7,5	19,7	6,3	5,2	1,8	15,9	4,3	1,7	4,0	2,3	11,4
Mujeres	3,8	26,1	3,9	1,9	0,9	8,5	5,2	2,7	2,2	1,4	4,8
Uruguay	2,3	1,5	3,0	2,1	1,4	1,7	2,6	2,5	3,5	2,4	1,9
Hombres	2,3	1,5	2,8	2,0	1,4	1,7	2,7	2,3	4,0	2,4	1,6
Mujeres	2,4	1,3	4,8	2,4	1,3	2,5	2,6	3,3	3,0	2,3	2,0
Venezuela (República Bolivariana de)	5,8	8,2	2,4	6,9	3,1	6,6	8,2	3,5	4,8	3,4	13,7
Hombres	6,0	8,2	2,5	6,8	3,4	6,8	8,7	3,5	4,2	3,6	14,1
Mujeres	5,3	8,4	2,0	7,3	2,0	6,3	7,5	3,4	5,7	3,2	13,6

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la base de datos censales procedentes del proyecto *Investigación de la Migración Internacional en Latinoamérica* (IMILA) y de un procesamiento especial de los censos de población; para Chile y el Paraguay: Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a Los datos de Chile y el Paraguay representan la distribución del empleo, no de la población económicamente activa, entre las ramas de actividad.

Hombres y mujeres inmigrantes se ubican habitualmente de manera similar en las diferentes ramas de actividad, de manera que su proporción es relativamente elevada (o baja) en los mismos rubros. Sin embargo, en términos de la distribución de hombres y mujeres migrantes en las diferentes ramas, en muchos casos se observa una clara división de trabajo por género. En algunos países, entre los hombres destacan el sector agropecuario (Bolivia (Estado Plurinacional de), Costa Rica, Paraguay, República Dominicana y Venezuela (República Bolivariana de)) y la construcción (Argentina, Chile y República Dominicana). Por otra parte, el servicio doméstico es el principal rubro para mujeres inmigrantes en la Argentina y el segundo en Chile, Costa Rica y la República Dominicana.

iv) El empleo por grupo de ocupación

En cuanto a la composición de los ocupados según grupo de ocupación, se puede constatar que, tal como se observó en muchos países respecto de los ocupados de mayor nivel educativo, en general los inmigrantes registran una participación en las ocupaciones más calificadas (personal directivo y profesionales) que supera la que tienen en el empleo en su conjunto. Específicamente, con la excepción de la Argentina y Chile, en todos los países la proporción de inmigrantes entre el personal directivo supera su participación en el empleo total.

En los países que no se caracterizan por una inmigración laboral masiva, entre los inmigrantes predominan (en términos relativos) las ocupaciones de mayor calificación. Como proporción del total de ocupados de los grupos de ocupación correspondientes, los inmigrantes se destacan, además de entre los directivos, entre los profesionales y técnicos en Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, el Ecuador, México y Panamá. Esto podría deberse a que muchos de estos trabajadores altamente calificados fueron contratados por empresas de capitales extranjeros (es decir, no todos migraron por iniciativa propia) o bien se trata de inversionistas (por ejemplo, en el área de hoteles o restaurantes), que atienden principalmente a una demanda externa (véase el cuadro III.24).

■ Cuadro III.24

América Latina (países seleccionados): participación de inmigrantes económicamente activos en grupos de ocupación seleccionados, 2010-2013

(En porcentajes)

País	Fuerza de trabajo total	Personal directivo	Profesionales	Técnicos	Empleados de oficina	Trabajadores de servicios y vendedores	Trabajadores agropecuarios	Operarios y artesanos	Operadores de máquinas	No calificados
Argentina	5,6	5,1	4,7	6,9
Bolivia (Estado Plurinacional de)	0,9	4,0	2,2	2,0	1,1	1,0	0,7	0,7	0,4	0,5
Brasil	0,3	1,0	0,7	0,3	0,1	0,3	0,1	0,2	0,3	0,1
Chile	3,2	3,2	4,2	3,0	2,5	4,3	0,8	2,9	1,5	3,6
Costa Rica	11,9	13,9	6,9	7,3	5,6	13,0	6,9	16,9	8,5	21,3
Ecuador	1,6	5,0	2,4	2,5	1,6	2,1	1,0	1,3	0,7	1,4
México	0,5	1,7	1,1	0,7	0,5	0,5	0,2	0,3	0,2	0,3
Panamá	4,6	14,7	9,1	6,3	2,3	8,7	1,2	3,8	1,5	2,0
Paraguay	3,3	7,2	2,5	3,4	1,6	3,1	3,9	3,0	4,1	2,8
República Dominicana	6,2	6,3	3,1	2,4	1,4	4,2	15,2	8,1	1,4	11,5
Uruguay	1,9	3,9	3,1	2,2	2,1	2,2	0,9	1,3	1,3	1,3
Venezuela (República Bolivariana de)	5,8	6,2	3,6	3,9	2,8	8,1	6,3	7,2	4,3	6,6

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la base de datos censales procedentes del proyecto *Investigación de la Migración Internacional en Latinoamérica* (IMILA) y de un procesamiento especial de los censos de población; para Chile y el Paraguay: Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Nota: Las cifras destacadas son las que superan el valor de la fuerza de trabajo total.

En muchos países los inmigrantes también están fuertemente representados entre los trabajadores de servicios y vendedores, mientras que en unos pocos, sobre todo los de inmigración alta, hay una marcada presencia de inmigrantes en grupos de bajo nivel de calificación. Específicamente, en la Argentina es relativamente elevada la proporción de inmigrantes en ocupaciones de calificación intermedia y baja⁹⁸; en Chile su presencia es importante en ocupaciones de diferentes niveles de calificación (trabajadores de servicios y vendedores, profesionales y trabajadores no calificados), y en Costa Rica, la República Dominicana y Venezuela (República Bolivariana) destaca la fuerte presencia de inmigrantes en ocupaciones de un nivel relativamente bajo de calificación.

v) El empleo por categoría de ocupación

Generalmente hay pocas diferencias respecto de la proporción de asalariados y trabajadores por cuenta propia entre los inmigrantes, en comparación con los nativos. Su proporción es relativamente mayor entre los asalariados en la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Costa Rica, el Ecuador y México, mientras que hay una mayor proporción relativa de los trabajadores por cuenta propia en el Brasil, Panamá, el Paraguay, la República Dominicana y Venezuela (República Bolivariana de); en Chile las proporciones son muy similares.

Por otra parte, en casi todos los países, con las excepciones de la Argentina y la República Dominicana, los empleadores están sobrerrepresentados entre los inmigrantes (es decir, su proporción entre los inmigrantes es mayor que entre los nativos), lo que nuevamente indica la presencia de extranjeros con capacidad de inversión⁹⁹. El gráfico III.68 muestra los principales rubros en los que se desempeñan los empleadores inmigrantes en la región.

En todos los países, el mayor grupo de empleadores inmigrantes activos se desempeña en el rubro de comercio, restaurantes y hoteles, siendo los servicios comunales, sociales y personales una segunda rama de actividad con una elevada presencia de empleadores inmigrantes. La industria manufacturera y el sector agropecuario aparecen como otros rubros importantes al respecto.

En términos relativos (en comparación con la distribución de los empleadores nativos por rama de actividad), el escenario es mixto, si bien en siete países las ramas de servicios financieros, bienes raíces y servicios a empresas son las que tienen mayor presencia (relativa) de inmigrantes entre los empleadores. También en el rubro de minas y canteras, el sector de comercio, restaurantes y hoteles, y en los servicios comunales, sociales y personales se registra una proporción relativamente elevada de empleadores inmigrantes en varios países.

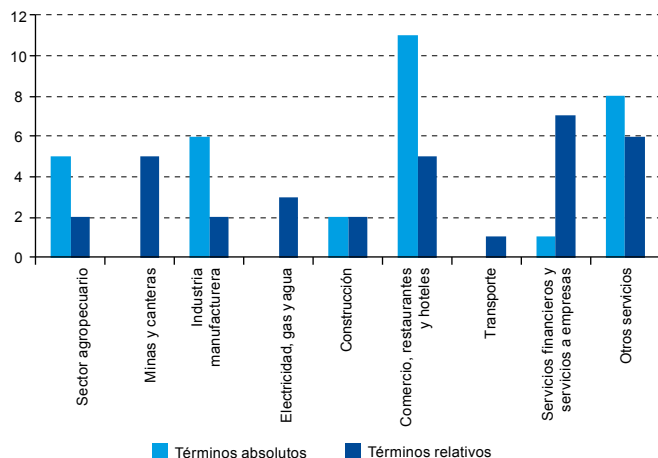
⁹⁸ En concordancia con su fuerte presencia en la construcción, destaca la proporción de inmigrantes en el rubro de producción extractiva, producción energética, construcción e infraestructura, seguido por el rubro de servicios varios. Cabe señalar que los grupos de ocupación utilizados en la Argentina son diferentes de los de otros países.

⁹⁹ Obviamente, también hay casos en que estos inmigrantes no se establecieron de inmediato como empleadores, sino que abrieron su propio negocio después de un período en que se habrían desempeñado en otra categoría de inserción laboral.

■ Gráfico III.68

América Latina (países seleccionados^a): ramas de actividad con mayor presencia de empleadores inmigrantes, en términos absolutos y relativos, 2010-2013^b

(En número de países)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la base de datos censales procedentes del proyecto *Investigación de la Migración Internacional en Latinoamérica (IMILA)* y de un procesamiento especial de los censos de población; para Chile y el Paraguay: Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, México, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

^b Se consideran las tres ramas con mayor de presencia de empleadores inmigrantes en cada país.

vi) Los ingresos

En la región, los datos sobre ingresos disponibles para comparaciones internacionales son los provenientes de las encuestas de hogares, lo que presenta algunas desventajas al analizar poblaciones migrantes. Más aún, en el caso de la información sobre el empleo, los datos sobre ingresos que provienen de estas fuentes corren el riesgo de ser sesgados por el tamaño limitado de la muestra para un colectivo tan pequeño en muchos países como proporción de la población total y por el hecho de que muchos migrantes, sobre todo de baja calificación, suelen vivir en situaciones habitacionales informales que no necesariamente están cubiertas por el mapeo de base de las encuestas. Además, en algunos casos la situación legal puede desincentivar la participación en una encuesta de este carácter.

De todas maneras, en vista de la estructura educativa y las características de inserción en términos de categorías y grupos de ocupación, no sorprende que, en promedio, en varios países (Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Ecuador, Paraguay y Uruguay) los inmigrantes perciban ingresos laborales más elevados que los nativos. Sin embargo, en los países con información disponible que tienen una inmigración relativamente elevada (Argentina, Costa Rica y República Dominicana), los ingresos medios de los inmigrantes son inferiores a los de los nativos. Entre los asalariados se observa la misma distribución de los países que para el conjunto de ocupados (véase el cuadro III.25).

Por otra parte, llama la atención que, con la excepción de la Argentina, entre los empleadores los inmigrantes tienen ingresos más elevados que sus contrapartes nativos, lo que probablemente refleja el hecho de que en muchos casos llegan a su país de destino con un capital que supera el monto disponible en promedio para los empleadores nativos. En cambio, entre los trabajadores por cuenta propia de los países con un mayor movimiento de migración laboral (Argentina, Costa Rica y República Dominicana), los ingresos de los inmigrantes que se desempeñan en estas categorías de ocupación son más bajos o similares a los de los nativos.

Los resultados respecto de los ingresos relativos de los inmigrantes en las diferentes categorías de ocupación están relacionados con los que se refieren a los ingresos laborales según nivel educativo. Nuevamente con la excepción de la Argentina, los inmigrantes con mayores niveles educativos suelen ganar, en promedio, más que los nativos del mismo nivel de educación. En el otro extremo, se encuentran Costa Rica y la República Dominicana, donde, como ya se vio, los menos calificados representan el grueso de la inmigración laboral y, en promedio, ganan menos o un monto similar que los nativos.

■ Cuadro III.25

América Latina (países seleccionados): ingresos laborales de los inmigrantes con relación a los de los nativos, 2013

	Más altos	Similares	Más bajos
Total	Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Ecuador, Paraguay y Uruguay	...	Argentina, Costa Rica y República Dominicana
Hombres	Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Ecuador, Paraguay y Uruguay	...	Argentina, Costa Rica y República Dominicana
Mujeres	Brasil, Chile, Ecuador, Paraguay, República Dominicana y Uruguay	Bolivia (Estado Plurinacional de)	Argentina y Costa Rica
Empleadores	Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Paraguay, República Dominicana y Uruguay	...	Argentina
Trabajadores por cuenta propia	Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Ecuador, Paraguay y Uruguay	Argentina	Costa Rica y República Dominicana
Asalariados	Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Ecuador, Paraguay y Uruguay	...	Argentina, Costa Rica y República Dominicana

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la base de datos del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

vii) Informalidad y protección social

Si bien la información censal es insuficiente al respecto, varios estudios muestran altos niveles de informalidad entre los trabajadores inmigrantes. Por ejemplo, para la Argentina se ha estimado que en 2011 un 67,4% de los inmigrantes de origen sudamericano se encontraba en situación de informalidad laboral, frente a un 41,7% de los trabajadores no migrantes y un 41,8% de los migrantes internos (OIT, 2015b). Por otra parte, se estima que en Costa Rica el 29% de todos los trabajadores migrantes y el 32% de las trabajadoras migrantes estarían en la economía informal (OIT, 2013). En la República Dominicana, en el año 2012 el 83,6% de los trabajadores migrantes haitianos del sector agrario trabajaban de manera informal, mientras que en la construcción esta tasa alcanzó un 91% (Ministerio de Trabajo/OMLAD, 2011).

Si se analiza la participación en esquemas contributivos y programas de seguridad social como indicador de la (in)formalidad laboral en tres países con información disponible que presentan una elevada proporción de inmigrantes (Argentina, Costa Rica y República Dominicana), se observa que existen grandes brechas entre inmigrantes y nativos, con una cobertura significativamente menor en el caso de los primeros en comparación con los últimos. En contraste, en Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, el Paraguay y el Uruguay, así como en el caso de los asalariados en Chile, las tasas de cobertura son similares en ambos grupos (véase el cuadro III.26)¹⁰⁰.

Al comparar la situación de los hombres con la de las mujeres, se observa que, con pocas excepciones, la brecha entre inmigrantes y nativos es más desfavorable para las mujeres que para los hombres y, en algunos casos, hay grandes diferencias en la cobertura entre mujeres inmigrantes y nativas.

¹⁰⁰ Entre los ocupados totales y los ocupados hombres de Chile y entre los asalariados del Ecuador, incluso hay una cobertura moderadamente mayor para los inmigrantes.

■ Cuadro III.26

América Latina (países seleccionados): nivel de cotización a sistemas de seguridad social de los inmigrantes en comparación con los nativos, 2013^a

(En porcentajes)

	Más alta	Similar	Más baja
Ocupados	Chile (88-83)	Bolivia (Estado Plurinacional de) (24-27), Brasil (61-63), Paraguay (29-30) y Uruguay (76-76)	Argentina (49-73), Costa Rica (71-87) y República Dominicana (19-64)
Ocupados hombres	Chile (92-83)	Brasil (64-62), Paraguay (26-28) y Uruguay (79-76)	Argentina (46-70), Bolivia (Estado Plurinacional de) (19-25), Costa Rica (70-84) y República Dominicana (20-59)
Ocupadas mujeres	...	Bolivia (Estado Plurinacional de) (32-29), Chile (84-82), Paraguay (31-31) y Uruguay (73-76)	Argentina (53-77), Brasil (56-64), Costa Rica (73-91) y República Dominicana (19-72)
Asalariados	Ecuador (60-55)	Brasil (73-77), Chile (94-90) y Uruguay (88-88)	Argentina (56-78), Bolivia (Estado Plurinacional de) (38-44), Costa Rica (73-90), Paraguay (39-46) y República Dominicana (51-71)
Asalariados hombres	Ecuador (61-50)	Brasil (75-78), Chile (95-91) y Uruguay (91-88)	Argentina (55-77), Bolivia (Estado Plurinacional de) (19-40), Costa Rica (73-87), Paraguay (39-45) y República Dominicana (51-69)
Asalariados mujeres	Bolivia (Estado Plurinacional de) (64-53)	Chile (93-89), Ecuador (60-64) y Uruguay (84-87)	Argentina (57-79), Brasil (69-77), Costa Rica (73-93), Paraguay (38-49) y República Dominicana (48-75)

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la base de datos del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a El primer número entre paréntesis representa la tasa de cobertura de los inmigrantes y el segundo la de los nativos. Las variables consideradas son la contribución a un sistema de pensiones en el Brasil, Chile y el Uruguay, la contribución a un sistema de salud en la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Paraguay y la República Dominicana y la contribución a la seguridad social en Costa Rica y el Ecuador.

d) Políticas y acuerdos para fomentar el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para los trabajadores inmigrantes

i) Retos y políticas

Para fomentar el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para los inmigrantes y generar un impacto lo más positivo posible en los mercados de trabajo de los países de destino, es importante aplicar distintas políticas que moldeen la migración (véase el diagrama III.2)¹⁰¹.

¹⁰¹ Puede ser necesario desarrollar también programas de apoyo para segmentos de la población nativa cuyas perspectivas de inserción laboral se vean afectadas por la inmigración.

■ Diagrama III.2

Impacto de la migración internacional y políticas relacionadas



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización Internacional del Trabajo (OIT).

En efecto, las sociedades involucradas deben enfrentar la compleja situación de la migración desde diversas áreas de política pública, coordinando no solo las políticas migratorias y laborales, sino también las sociales, de educación, de salud, de seguridad, previsionales, de desarrollo y de comercio, entre otras, orientándolas a la inclusión social y la protección de derechos. A su vez, dado que este tema traspasa los límites geográficos, los países necesitan acordar instrumentos de colaboración para solucionar diversos aspectos relacionados con la movilidad de personas.

Estas políticas están interrelacionadas y muchas tienen efectos tanto directos como indirectos en el mercado laboral. Por ejemplo, las políticas migratorias que controlan el número y las características de los inmigrantes aceptados en un país afectan sus mercados laborales en forma directa al incidir en la oferta laboral. Sin embargo, al mismo tiempo impactan en la integración laboral de estas personas, ya que ella depende de sus habilidades, estatus migratorio, motivos, país de origen, regulaciones laborales y otros factores, y las políticas migratorias influyen en muchas de estas variables. Algunas políticas laborales relacionadas con la inmigración se sintetizan en el cuadro III.27. Los países de origen podrían estar interesados en retener a sus recursos humanos, por lo que toda política laboral tendiente a mejorar las condiciones de los mercados laborales locales tendrá efectos positivos en este sentido. Por su parte, los países que son receptores netos de inmigrantes pueden utilizar algunas herramientas de política laboral para aprovechar eficientemente la mayor disponibilidad de mano de obra y favorecer su integración laboral. Por último, también es posible realizar acciones conjuntas entre los países para mejorar la situación laboral de las personas migrantes. Estas se relacionan básicamente con acuerdos sobre el reconocimiento de capacidades, competencias y experiencia adquiridas en el extranjero, así como de las contribuciones a la seguridad social realizadas.

■ Cuadro III.27

Políticas de mercado laboral relacionadas con la migración internacional

Políticas de mercado laboral que desalientan la emigración de trabajadores	Políticas de mercado laboral que favorecen la integración laboral de inmigrantes
<ul style="list-style-type: none"> - Políticas que favorecen la creación de empleo - Políticas de formalización - Mejora de la información sobre las ofertas de empleo disponibles localmente - Seguros de desempleo - Políticas de fijación de salarios - Intermediación laboral - Capacitación para el trabajo - Políticas que favorecen el retorno^a 	<ul style="list-style-type: none"> - Simplificación administrativa de regularización de situación migratoria - Provisión de información en materia de admisión, empleo y residencia permanente - Políticas de control de la situación migratoria y laboral - Mejora de la información sobre el mercado laboral - Reconocimiento de formación o títulos extranjeros - Fortalecimiento de las políticas de empleo y de migración laboral - Políticas de seguridad y protección social de trabajadores migrantes - Políticas de migración laboral que integren las cuestiones de género y aborden problemas o abusos específicos - Programas de trabajo temporal que se correspondan con las necesidades del mercado laboral y respeten el principio de igualdad de trato - Instauración o reforzamiento de instancias de diálogo social para resolver consultas sobre todos los aspectos de la migración laboral
Políticas de mercado laboral que favorecen la movilidad internacional de mano de obra	
<ul style="list-style-type: none"> - Acuerdos de reconocimientos de formación - Acuerdos de reconocimiento de títulos - Acuerdos en materia de seguridad social - Acuerdos de regímenes migratorios y condiciones de empleo - Mejora de la información laboral 	

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Interrelations between Public Policies, Migration and Development*, París, OECD Publishing, 2017; Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)/ Organización de los Estados Americanos (OEA), “Why is migration increasing in the Americas?”, *Migration Policy Debates*, N° 11, septiembre [en línea] <http://www.oecd.org/els/mig/migration-policy-debates-11.pdf>, 2016; OIT, “La migración laboral en América Latina y el Caribe: diagnóstico, estrategia y líneas de trabajo de la OIT en la región”, *Informes Técnicos*, No 2, Lima, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe [en línea] http://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_502766/lang--es/index.htm, 2016; Consejo Nacional de Población (CONAPO), “Algunos efectos de la migración internacional en los lugares de origen y destino”, *Índices de intensidad migratoria México-Estados Unidos, 2010: el estado de la migración*, Ciudad de México [en línea] http://www.conapo.gob.mx/swb/CONAPO/Indices_de_intensidad_migratoria_Mexico-Estados_Unidos_2010, 2012; OIT, *Marco multilateral de la OIT para las migraciones laborales: principios y directrices no vinculantes para un enfoque de las migraciones laborales basado en los derechos*, Ginebra [en línea] http://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/publications/WCMS_178678/lang--es/index.htm, 2007.

^a Un ejemplo es el programa Red de Argentinos Investigadores y Científicos en el Exterior (RAICES), de la Argentina, que otorga becas para el retorno de científicos nacionales residentes en el extranjero. Véase [en línea] <http://www.efran.mrecic.gov.ar/content/programa-ra%C3%ADces>.

Una herramienta útil que contiene directrices de política es el *Marco multilateral de la OIT para las migraciones laborales: principios y directrices no vinculantes para un enfoque de las migraciones laborales basado en los derechos* (OIT, 2007). En este documento se resumen orientaciones prácticas y medidas que permiten a todas las partes aprovechar al máximo la contribución de las migraciones laborales abordando las cuestiones principales a las que se enfrentan los encargados de formular las políticas sobre migración en los planos nacional, regional e internacional. Sobre la base de experiencias en migración a nivel mundial, el marco integra una amplia serie de principios, orientaciones y prácticas óptimas sobre la política relativa a los trabajadores migrantes, como el fomento del trabajo decente, la gestión de la migración, la protección de los trabajadores migrantes y la promoción de vínculos entre la migración y el desarrollo.

Los países de América Latina y el Caribe han logrado importantes avances en cuanto a la consideración de temas migratorios en sus políticas. Varios han incluido el enfoque laboral en la agenda de actores claves dedicados al tema de la migración internacional y en las políticas públicas, particularmente desde una perspectiva de derechos. En este sentido, se han reformulado leyes migratorias, laborales y otras conexas y se han diseñado numerosos programas e iniciativas a nivel local, nacional y regional (OIT, 2016a). Ejemplos a nivel nacional son el de la Argentina, que en 2010 reglamentó la Ley de Migraciones, que habilita un acceso simplificado para la obtención de la residencia a los inmigrantes sudamericanos (OIT, 2015b). En Costa Rica, la Ley núm. 8764 de

2009 y la *Ley contra la trata de personas y creación de la Coalición Nacional Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y la Trata de Personas (CONATT)*, de 2012, marcan un hito importante en materia de migración¹⁰². Sin embargo, para avanzar en la dirección acordada se requiere superar una serie de debilidades que presentan las políticas públicas de gobernanza de las migraciones, identificadas en OIT (2016a): i) vacíos y fragmentación de la gobernanza migratoria en los acuerdos regionales de integración; ii) un débil enfoque laboral y de derechos en la institucionalidad y la gobernabilidad migratoria; iii) falta de participación de los actores del mundo del trabajo en los procesos de consulta sobre migración; iv) falta de diálogo social sobre migración en los procesos de integración regional; v) ausencia de comisiones intergubernamentales con la participación de los ministerios de trabajo; vi) falta de coherencia entre las políticas migratorias y las políticas de empleo; vii) débiles competencias de las instituciones del mercado laboral para abordar el tema de la migración laboral; viii) insuficiente participación de los trabajadores migrantes en procesos de sindicalización y negociación colectiva, y ix) debilidades en los sistemas de información y estadísticas y brechas de conocimientos sobre las migraciones laborales.

ii) La migración laboral en la agenda de desarrollo internacional

En las últimas décadas, el tema de la migración transfronteriza ha sido motivo de debate internacional. Con el fin de proteger los derechos humanos de los trabajadores migrantes y promover la igualdad de trato y oportunidades, se han elaborado dos Convenios, en el marco de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que tratan específicamente este tema: el Convenio sobre los Trabajadores Migrantes (Revisado), 1949 (Núm. 97) y el Convenio sobre los Trabajadores Migrantes (Disposiciones Complementarias), 1975 (Núm. 143), en vigor desde 1978, junto con la Recomendación sobre los Trabajadores Migrantes (Revisada), 1949 (Núm. 86) y la Recomendación sobre los Trabajadores Migrantes, 1975 (Núm. 151) que los acompañan. Ambos Convenios establecen el respeto de los derechos fundamentales de los trabajadores migrantes y el derecho a un trato igualitario en cuanto a los derechos derivados del empleo, aun de aquellos que estén en situación migratoria irregular. También promueven la protección del estatus regular del trabajador migrante en caso de pérdida del empleo. No obstante, estos Convenios no afectan el derecho de cada Estado Miembro a negar y determinar los modos de entrada o estadía de los trabajadores migrantes (OIT, 2016b). Hasta la fecha, 14 Estados de América Latina y el Caribe han ratificado el Convenio Núm. 97 y solo uno el Convenio Núm. 143¹⁰³. Sin embargo, muchos han ratificado los Convenios fundamentales de la OIT cuyas disposiciones también son aplicables a los trabajadores migrantes¹⁰⁴ (OIT, 2016a).

Además, muchos países han ratificado uno de los principales acuerdos internacionales en temas migratorios, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares¹⁰⁵, que se aprobó en 1990, pero no entró en vigor hasta julio de 2003. La Convención brinda un marco internacional a los Gobiernos para establecer políticas nacionales sobre migración y empleo. En ese marco, se propone un amplio abanico de protecciones para los trabajadores migrantes y sus familiares en diferentes campos (OIT, 2016b).

Por otra parte, en septiembre de 2013, representantes oficiales de 38 países de América Latina y el Caribe miembros y miembros asociados de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) aprobaron el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, que contiene, entre otros, una serie de acuerdos referidos a la migración internacional y la protección de

¹⁰² Véase [en línea] http://www.migracion.go.cr/institucion/leyes_reglamentos.html. En Chile también se están discutiendo actualmente modificaciones a la ley sobre extranjeros, que data de 1975.

¹⁰³ En la región, el Convenio Núm. 97 ha sido ratificado por las Bahamas, Barbados, Belice, el Brasil, Cuba, Dominica, el Ecuador, Granada, Guatemala, Guyana, Jamaica, Trinidad y Tabago, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de). El Convenio Núm. 143 ha sido ratificado solo por la República Bolivariana de Venezuela (OIT, 2016a)

¹⁰⁴ Véase la lista de los Convenios de la OIT ratificados por los países del continente americano [en línea] www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11001:2500961296771443:::P11001_COUNTRY_SORT:2#Americas.

¹⁰⁵ Véase Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) [en línea] <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CMW.aspx>.

los derechos de todas las personas migrantes. Por ejemplo, se acordó garantizar la plena inclusión de todos los asuntos relacionados con este fenómeno en las agendas y estrategias mundiales, regionales y nacionales para el desarrollo post-2015, brindar asistencia y protección a las personas migrantes, respetando cabalmente sus derechos, y promover la suscripción de convenios bilaterales y multilaterales de seguridad social que permitan acumular años de trabajo a los trabajadores migrantes (CEPAL, 2013)¹⁰⁶.

A nivel global, el tema de la inmigración se trató en el Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo, que tuvo lugar en el marco del sexagésimo octavo período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, celebrado en octubre de 2013. En ese encuentro, los Estados Miembros alcanzaron consenso sobre cuestiones relativas a la migración y el desarrollo, como el establecimiento de normas internacionales para el reclutamiento y la contratación de migrantes y el desarrollo de mecanismos de asistencia y protección de los migrantes que son víctimas de desastres naturales o conflictos armados¹⁰⁷. En la declaración conjunta, se llamó a la aplicación de un enfoque integral y equilibrado, reconociendo las funciones y responsabilidades de los países de origen, tránsito y destino en la promoción y protección de los derechos humanos de todos los migrantes y evitando aplicar criterios que pudieran exacerbar su vulnerabilidad. Entre los temas que despertaron interés en relación con una colaboración práctica en el campo migratorio, se encuentran:

- la portabilidad de los beneficios obtenidos por los migrantes durante su vida laboral en el extranjero;
- la eliminación de prácticas de contratación abusivas;
- el fortalecimiento de la protección para las trabajadoras domésticas migrantes;
- una mayor participación de las diásporas en acciones para el desarrollo en los países de origen;
- la creación de un marco de protección y asistencia a los migrantes en situaciones de crisis;
- la incorporación de la migración internacional en la agenda de desarrollo, y
- la reducción de los costos de las remesas y la mejora de las estrategias de lucha contra la trata de personas.

Estos acuerdos sirvieron de insumo para que el tema de la migración fuera incorporado en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, acordada en septiembre de 2015. La movilidad internacional de personas se considera en el Objetivo de Desarrollo Sostenible 8, ya citado, y en las metas 10.7 (“Facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas”) y 10.c (“De aquí a 2030, reducir a menos del 3% los costos de transacción de las remesas de los migrantes y eliminar los corredores de remesas con un costo superior al 5%”) del Objetivo 10 (Naciones Unidas, 2015b). En septiembre de 2016 los Estados Miembros de las Naciones Unidas firmaron la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes, en la que se fijan compromisos y acciones concretas para mejorar las condiciones de las personas desplazadas por la fuerza y de otros inmigrantes en situación de vulnerabilidad¹⁰⁸. Por otro lado, en el marco del Programa sobre la Migración Equitativa de la OIT, se realizó en septiembre de 2016 la Reunión Tripartita de Expertos sobre Principios y Directrices Prácticas Relativos a la Contratación Equitativa. Estos principios y directrices (no vinculantes) tienen por objeto la identificación de buenas prácticas orientadas a

¹⁰⁶ En América Latina y el Caribe, se ha analizado el tema de la migración y se han acordado orientaciones políticas en contextos como la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), la Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo y varios acuerdos de integración económica regional como el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Comunidad Andina (CAN), la Comunidad del Caribe (CARICOM) y el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) (OIT, 2016a).

¹⁰⁷ Véase [en línea] <http://www.un.org/es/ga/68/meetings/migration/>.

¹⁰⁸ Más información disponible [en línea] <https://refugeesmigrants.un.org/es/declaration>.

reducir la explotación, el trabajo forzoso y la vulnerabilidad de los trabajadores en todo el mundo, especialmente los migrantes, frente a traficantes y empleadores o contratistas de mano de obra sin escrúpulos¹⁰⁹. Estas acciones de coordinación internacional refuerzan el compromiso de los países de incluir a las poblaciones migrantes en sus planes de desarrollo.

e) Resumen y conclusiones

La migración laboral entre países es un fenómeno permanente, estimulado sobre todo por la escasez de opciones de trabajo productivo en los países de origen y por las oportunidades laborales en los países de destino, que generan expectativas de acceso a ellas y a un ingreso sustancialmente mayor que el que se percibe en los países de origen. Esta migración conlleva el potencial de un aumento gradual del bienestar de los migrantes, pero frecuentemente su inserción laboral es precaria, entre otros motivos, porque son objeto de discriminación.

Recientemente se ha desacelerado la emigración extrarregional desde países de América Latina y el Caribe, ganando relevancia relativa la intrarregional. En esta sección se revisa la inserción laboral de inmigrantes de un número de países latinoamericanos. La información empírica disponible se refiere al período comprendido entre 2010 y 2013, por lo que no se han podido captar algunas tendencias de movimientos migratorios intrarregionales más recientes, sobre todo la acelerada inmigración que recibe Chile. Sin embargo, se han identificado una serie de características relevantes de esta inserción que contribuyen a ampliar el conocimiento de este tema de creciente relevancia. Los inmigrantes de los países latinoamericanos representan un conjunto muy heterogéneo en términos de edad, educación e inserción laboral. Las características de su inserción se relacionan con el carácter predominante de la inmigración misma, que se puede diferenciar entre movimientos de migración laboral reciente, de migración laboral más antigua y de migración no laboral.

La migración laboral intrarregional se concentra entre países vecinos. En los casos en que existe una mayor presencia relativa de inmigrantes (Argentina, Costa Rica, República Dominicana y Venezuela (República Bolivariana de)), predomina la migración de personas con un nivel educativo menor que el de la población nativa; los migrantes se desempeñan generalmente en ocupaciones y rubros que requieren menores niveles de calificación y son poco atractivos para la población local.

En otros países, como Bolivia (el Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, el Ecuador, México, Panamá y el Uruguay, se destaca una migración de personas con niveles educativos relativamente elevados. Esto se relaciona con una presencia relativamente mayor de inmigrantes en grupos de ocupación calificados (directivos, profesionales, técnicos), en ramas de actividad que requieren niveles más elevados de calificación y entre los empleadores.

En casi todos los países con una inmigración relativamente fuerte (siendo la República Dominicana la excepción), las mujeres inmigrantes son mayoría, lo que corrobora la feminización de la migración intrarregional.

La tasa de participación laboral de los inmigrantes suele ser mayor que la de los nativos, sobre todo en los países con movimientos de inmigración relativamente masivos, y también en otros países en el caso de los principales grupos de edad (30 años o más) de la población en edad de trabajar. En algunos casos, el factor que más influye en que las tasas de actividad de los inmigrantes sean más bajas que la de los nativos es la estructura etaria, específicamente la presencia de un

¹⁰⁹ Véase el documento completo [en línea] http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/--migrant/documents/meetingdocument/wcms_508966.pdf. En el marco de la 106ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, que se realizará a mediados de 2017, está previsto tratar el tema de la migración laboral como punto de discusión general.

gran segmento de inmigrantes de 60 años o más de edad o, en el caso de México, de muchos adolescentes en edad escolar.

Dadas las características de inserción laboral mencionadas, no sorprende que la tasa de desempleo de los inmigrantes sea en muchos casos inferior a la de los nativos. Este hecho se relacionaría con las necesidades de subsistencia, fuertes compromisos familiares (remesas), contratos laborales preestablecidos, la incidencia de empleadores con capital de inversión y otros motivos. En los países en que los inmigrantes presentan un desempleo relativamente elevado, las estimaciones por género demuestran la incidencia que tienen los mayores problemas de inserción laboral de las mujeres inmigrantes; en estos casos, la tasa de desempleo de las inmigrantes sobrepasa a la de las nativas, ya de por sí superior a la de los hombres.

En los países con fuertes flujos migratorios, los inmigrantes perciben ingresos medios más bajos que los de los nativos, presentan elevados niveles de informalidad laboral y tienen niveles de cobertura de seguridad social significativamente más bajos que los ocupados nativos. Destaca, sobre todo, la baja cobertura en el caso de las mujeres migrantes. Estos resultados subrayan la necesidad de fortalecer los mecanismos de integración laboral, para lo cual es indispensable aplicar una perspectiva de género.

En este contexto, los países de la región han reconocido la importancia de establecer una adecuada regulación de la migración transfronteriza dentro de los marcos de las políticas nacionales. Esto requiere tomar en cuenta la migración desde diferentes áreas de las políticas públicas, las que presentan importantes desafíos. Concretamente, las políticas de mercado laboral deben superar una serie de debilidades identificadas en las políticas orientadas a enfrentar los retos relacionados con los procesos migratorios.

En vista de que, por su carácter mismo, la migración transfronteriza afecta a las poblaciones de diferentes países, los retos relacionados con ella se han tratado en un número creciente de foros internacionales, tanto en el marco de la OIT como en otros escenarios mundiales o regionales. La migración transfronteriza seguirá existiendo y continuará presentando desafíos, tanto para los países de origen como para los de destino y los de tránsito. La coordinación de instrumentos con una adecuada regulación seguirá siendo una tarea permanente en pos del bienestar de las personas afectadas así como del desarrollo de los países y el cumplimiento del Objetivo de Desarrollo Sostenible 8.

Bibliografía

Parte A

- Amarante, Verónica, Rodrigo Arim y Andrés Dean (2012), “The effects of being out of the labor market on subsequent wages: evidence for Uruguay”, *serie Documentos de Trabajo* (DT 10/12), Montevideo Instituto de Economía, Universidad de la República.
- Bilo, Eduardo y otros (2014), *A Tale of Two Mexicos: Growth and Prosperity in a Two-Speed Economy*, McKinsey Global Institute, marzo.
- Cazes, Sandrine y Sher Verick (2013), *The Labour Markets of Emerging Economies: Has Growth Translated into More and Better Jobs?*, Organización Internacional del Trabajo (OIT)/Palgrave-Macmillan.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2014a), *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe, 2013* (LC/G.2613-P), Santiago de Chile.
- _____(2014b), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3), Santiago de Chile.
- _____(2013a), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2013* (LC/G.2581), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° venta: S.14.II.G.2.
- _____(2013b), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2013. Tres décadas de crecimiento desigual e inestable* (LC/G.2574-P), Santiago de Chile, agosto. Publicación de las Naciones Unidas, N° venta: S.13.II.G.3.
- _____(2013c), *Panorama Social de América Latina, 2013* (LC/G.2580), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.14.II.G.6.
- _____(2012a), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2012* (LC/G.2555-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.13.II.G.2.
- _____(2012b), *Cambio estructural para la igualdad: Una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago de Chile.
- _____(2010b), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago de Chile.
- CEPAL/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo) (2014), “Los programas de transferencias condicionadas y el mercado laboral”, *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 10 (LC/L.3815), Santiago de Chile, mayo.
- Corseuil, Carlos Henrique L. y otros (2009), “Consequências da perda de um emprego formal no Brasil”, *Mercado de Trabalho*, N° 40, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2010), “The human costs of recession”, *The Challenges of Growth, Employment and Social Cohesion* [en línea] <http://www.osloconference2010.org/discussionpaper.pdf>.
- Infante, Ricardo (ed.) (2011a), “El desarrollo inclusivo en América Latina y el Caribe. Ensayos sobre políticas de convergencia productiva para la igualdad”, *Libros de la CEPAL*, N° 112 (LC/G.2500-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.11.II.G.56.
- Infante, Ricardo y Juan Chacaltana (2014), *Hacia un desarrollo inclusivo. El caso del Perú* (LC/L.3779), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Krauss, Alexander y Carol Graham (2013), “Subjective wellbeing in Columbia: some insights on vulnerability, job security, and relative income”, *Policy Research Working Paper*, N° 6672, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Lora, Eduardo (coord.) (2008), *Calidad de vida: más allá de los hechos*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

- Machinea, José Luis, Osvaldo Kacef y Jürgen Weller (2009), “América Latina en el 2007: situación económica y del mercado de trabajo”, *Reformas para la cohesión social en América latina. Panorama antes de la crisis*, Alicia Bárcena y Narcis Serra (eds.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Secretaría General Iberoamericana (SEGIB)/Centro de Información y Documentación de Barcelona (CIDOB).
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2014), *Experiencias recientes de formalización en países de América Latina y el Caribe*, Lima.
- _____(2013), *Panorama Laboral 2013. América Latina y el Caribe*, Lima.
- _____(2004), *Economic Security for a Better World*, Ginebra.
- Perry, G. y otros (2007), *Informalidad, escape y exclusión*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Puentes, E. y D. Contreras (2009), “Informal jobs and contribution to social security: evidence from a double selection model”, *serie Documentos de Trabajo*, N° 307, Santiago de Chile, Universidad de Chile
- Sabarwal, Shwetlena, Nistha Sinha y Mayra Buvinic (2010), “How do women weather economic shocks? A review of the evidence”, *Policy Research Working Paper*, N° 5496, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Sen, Amartya (1997), “Inequality, unemployment and contemporary Europe”, *International Labour Review*, vol. 136, N° 2.
- Soares, F. (2004), “Do informal workers queue for formal jobs in Brazil?”, *Working Paper*, N° 1021, Brasilia.
- Standing, Guy (2009), *Work after Globalization: Building Occupational Citizenship*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Vega Ruiz, María Luz (ed.) (2001), *La reforma laboral en América Latina. Un análisis comparado*, Lima, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Weller, Jürgen (2011), “Instituciones laborales y formación profesional: dos aspectos claves para la productividad y la calidad del empleo”, *Fortalecer la productividad y la calidad del empleo. El papel de las disposiciones laborales de los tratados de libre comercio y los sistemas nacionales de capacitación y formación profesional*, Jürgen Weller (comp.), Documentos de Proyecto, N° 419, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Weller, Jürgen y Cornelia Kaldewei (2013), “Empleo, crecimiento sostenible e igualdad”, *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 145 (LC/L.3743), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Weller, Jürgen y Claudia Roethlisberger (2011), “La calidad del empleo en América Latina”, *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 110 (LC/L.3320-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Parte B

- Amarante, A. y R. Arim (eds.) (2015), *Desigualdad e informalidad: un análisis de cinco experiencias latinoamericanas*, Libros de la CEPAL, N° 133 (LC/G.2637-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2015a), *Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe* (LC.L/4056(CDS.1/3)), Santiago.
- _____(2015b), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2015* (LC/G.2655-P), Santiago.
- _____(2014a), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3)), Santiago.
- _____(2014b), *Panorama Social de América Latina 2014* (LC/G.2635-P), Santiago.
- _____(2012a), *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago.
- _____(2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago.

- CEPAL/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo) (2014a), “Los programas de transferencias condicionadas y el mercado laboral”, *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe*, N° 10 (LC/L.3815), Santiago.
- _____(2014b), “Formalización del empleo y distribución de los ingresos laborales”, *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 11 (LC/L.3904), Santiago, octubre.
- FAO/CEPAL/OIT (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura/Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo) (2012a), *Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural en América Latina*, Tomo I, Roma.
- _____(2012b), *Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural en América Latina*, Tomo II, Roma.
- Maurizio, R. (2014), “El impacto distributivo del salario mínimo en la Argentina, el Brasil, Chile y el Uruguay”, *serie Políticas Sociales*, N° 194 (LC/L.3825), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- OEA/CEPAL/OIT (Organización de los Estados Americanos/Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo) (2011), “Protección social y generación de empleo: análisis de experiencias derivadas de programas de transferencias con corresponsabilidad”, *Documentos de Proyecto* (LC/W.398), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2013), *Trabajo decente y juventud en América Latina*, Lima, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- _____(2010), *Informe mundial sobre salarios 2010/2011. Políticas salariales en tiempos de crisis*, Santiago.
- _____(2007), *Panorama laboral 2007. América Latina y el Caribe*, Lima, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- Weller, J. (2007), “La inserción laboral de los jóvenes: características, tensiones y desafíos”, *Revista de la CEPAL*, N° 92 (LC/G.2339-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Parte C

- Alvaredo, F. y J. Londoño (2013), “High incomes and personal taxation in a developing economy: Colombia 1993-2010”, *Working Paper*, N° 12, Commitment to Equity, marzo.
- Antonopoulos, R. (2009), “The current economic and financial crisis: a gender perspective”, *The Levy Economics Institute of Bard College*, N° 562, mayo.
- Arroyo, L. y otros (2010), “Los efectos de la crisis sobre las mujeres: Empleo, segregación ocupacional y modelo productivo”, *Informes de la Fundación*, Madrid, marzo.
- Atkinson, A., T. Piketty y E. Sáez (2011), “Top incomes in the long run of history”, *Journal of Economic Literature*, vol. 49, N° 1.
- Bakker, I. (1999), “Dotar de género a la reforma de la política macroeconómica en la era de la reestructuración y el ajuste global”, *Mujeres y economía: Nuevas perspectivas para viejos y nuevos problemas*, C. Carrasco, Barcelona, Editorial Icaria.
- Bértola, L. y J.A. Ocampo (2012), *The Economic Development of Latin America since Independence*, Oxford University Press.
- Carrasco, C. y M. Mayordomo (2006), “Trabajo y condiciones de vida: Una mirada no androcéntrica”, *Documentación Social*, N° 143, Madrid, Cáritas Española.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2014), *Pactos para la igualdad. Hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3)), Santiago de Chile, abril.
- _____(2013), *Panorama Social de América Latina 2013* (LC/G.2580), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.14.II.G.6.

- ____(2012a), *Cambio estructural para la igualdad: Una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago de Chile.
- ____(2012b), *Panorama Social de América Latina 2011* (LC/G.2514-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.12.II.G.6.
- ____(2010a), *La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago de Chile, mayo.
- ____(2010b), *Panorama Social de América Latina 2009* (LC/G.2423-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.135.
- CEPAL/FAO/ONU-Mujeres/PNUD/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura/Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/Organización Internacional del Trabajo) (2013), *Trabajo decente e igualdad de género. Políticas para mejorar el acceso y la calidad del empleo de las mujeres en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile.
- CEPAL/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo) (2014), “Los programas de transferencias condicionadas y el mercado laboral”, *Informe de Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N°10 (LC/L.3815), Santiago de Chile.
- ____(2011), “Políticas contracíclicas para una recuperación sostenida del empleo”, *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 5, Santiago de Chile.
- ____(2009), “Impact of the financial crisis on women in the Caribbean” (LC/CAR/L.243), Puerto España, Sede subregional de la CEPAL para el Caribe.
- Espino, Alma (2012), “La dimensión de género de la crisis. ¿Existe una agenda feminista?”, *Nueva Sociedad*, N° 237, enero-febrero.
- ____(2010), “Economía feminista: Enfoques y propuestas”, *serie Documento de Trabajo*, N° 5/10, Montevideo, Instituto de Economía, Universidad de la República.
- Giosa, Z. y C. Rodríguez (2010), “Estrategias de desarrollo y equidad de género: Una propuesta de abordaje y su aplicación al caso de las industrias manufactureras de exportación en México y Centroamérica”, *serie Mujer y Desarrollo*, N° 97 (LC/L.3154-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.127.
- Guzmán, V. (2003), “Gobernabilidad, democracia y género, una articulación posible”, *serie Mujer y Desarrollo*, N° 48 (1962-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.119.
- Heckman, J. (1979), “Sample selection bias as a specification error”, *Econometrica*, vol. 47, N° 1.
- Lechner, N. (2002), *Las sombras del mañana. La dimensión subjetiva de la política*, Santiago de Chile, Editorial Lom.
- Maurizio, R. (2010), “Enfoque de género en las instituciones laborales y las políticas del mercado de trabajo en Argentina”, *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 104 (LC/L.3230-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.10.II.G.34.
- Montaño, S. y V. Milosavljevic (2010), “La crisis económica y financiera. Su impacto sobre la pobreza, el trabajo y el tiempo de las mujeres”, *serie Mujer y Desarrollo*, N° 98 (LC/L.3168-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.141.
- Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (s/f) [en línea] <http://www.cepal.org/oig/>.
- Picchio, A. (2005), “La economía política y la investigación sobre las condiciones de vida”, *Por una economía sobre la vida. Aportaciones desde un enfoque feminista*, Gemma Cairó i Céspedes y Maribel Mayordomo Rico (comps.), Barcelona, Icaria.

- Piketty, T. (2003), "Income inequality in France, 1901–1998", *Journal of Political Economy*, vol. 111, N° 5.
- Rico, M.N. y D. Trucco (2014), "Adolescentes. Derecho a la educación y al bienestar futuro", *serie Políticas Sociales*, N° 190 (LC/L.3791), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Rico, M.N. y F. Marco (2006), "Las mujeres en el empleo sectorial de América Latina", *Mujer y empleo. La reforma de la salud y la salud de la reforma en Argentina*, M.N. Rico y F. Marco (coords.), Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- Sabarwal, S., N. Sinha y M. Buvinic (2012), *How Do Women Weather Economic Shocks? What We Know?*, Washington, D.C., Banco Mundial.

Parte D

- Durán, María-Ángeles (2013), "Género y desarrollo", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Espejo, A., F. Filgueira y N. Rico (2010), "Familias latinoamericanas: organización del trabajo no remunerado y de cuidado", *Documentos de Proyecto*, N° 354 (LC/W.354), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Folbre, Nancy (2009), "Time use and living standards", *Social Indicators Research*, vol. 93, N° 1.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2012b), *Panorama Social de América Latina, 2012* (LC/G.2557-P), Santiago de Chile.

Parte E

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2014a), *Pactos para la igualdad: Hacia un futuro sostenible* (LC/G.2639), Santiago.
- _____(2014b), *Panorama Social de América Latina 2014* (LC/G.2635-P), Santiago. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.15.II.G.6.
- CEPAL/OIJ (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Iberoamericana de Juventud) (2008), *Juventud y cohesión social en Iberoamérica. Un modelo para armar* (LC/G.2391), Santiago, octubre.
- _____(2004), *La juventud en Iberoamérica: Tendencias y urgencias* (LC/L.2180), Santiago.
- CEPAL/OIJ/IMJUVE (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Iberoamericana de Juventud/Instituto Mexicano de la Juventud) (2014), *Invertir para transformar. La juventud como protagonista del desarrollo*, Santiago, octubre.
- CEPAL/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo) (2012), *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 7, Santiago, octubre.
- OEI (Organización de Estados Iberoamericanos) (2012), "Estado del arte sobre empleo juvenil en América Latina y Europa", documento presentado en el Encuentro Intersectorial de Intercambio y Programación "Inserción laboral de los jóvenes. Estrategias innovadoras para facilitar la transición escuela-trabajo".
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2013a), *Trabajo decente y juventud en América Latina. Políticas para la acción*, Lima, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.
- _____(2010), "El empleo de los jóvenes ante la crisis. Documento de antecedentes para la Reunión Informal de Ministros de Trabajo y Asuntos Sociales que se celebrará durante la 99a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo", Ginebra, 15 de junio.
- Pérez, Pablo (2007), "El desempleo de los jóvenes en Argentina. Seis hipótesis en busca de una explicación", *Revista Estudios del Trabajo*, N° 34, Buenos Aires.
- Rico, María Nieves y Daniela Trucco (2014), "Adolescentes: Derecho a la educación y al bienestar futuro", *serie Políticas Sociales*, N° 190 (LC/L.3791), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [en línea], http://www.unicef.org/lac/Adolescentes_derecho_educacion_bienestar_futuro.pdf.

Weller, Jürgen (2007), “La inserción laboral de los jóvenes: Características, tensiones y desafíos”, *Revista de la CEPAL*, N° 92 (LC/G.2339-P), Santiago, agosto.

_____(2003), “La problemática inserción laboral de los y las jóvenes”, *serie Macroeconomía del desarrollo*, N° 28 (LC/L.2029-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.192.

_____(2001), “Procesos de exclusión e inclusión laboral: La expansión del empleo en el sector terciario”, *serie Macroeconomía del desarrollo*, N° 6 (LC/L.1649-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.187.

Parte F

Fawcett, Caroline S. (2002), «Los jóvenes latinoamericanos en transición: un análisis sobre el desempleo juvenil en América Latina y el Caribe», Inter-American Development Bank.

OECD (2008), *Employment Outlook*, OECD.

OIT (2015c) *Global employment trends for youth*, 2015. Scaling up investments in decent jobs for youth, Geneva, International Labour Office. - Geneva: ILO, 2015.

_____(2013b), «Trabajo decente y juventud en América Latina. Políticas para la acción.», Organización Internacional del Trabajo.

_____(2013c), *Global employment trends for youth*, 2013. A generation at risk, Geneva, International Labour Office. - Geneva: ILO, 2013.

Mortimer, Jeylan T. (2010), “The Benefits and Risks of Adolescent Employment”, *The Prevention Researcher*, 17 (2), pp.8-11, citado del manuscrito del autor (<http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2936460/pdf/nihms220511.pdf> , download 13.7.2015).

Post, David y Suet-Ling Pong 2009, “Los estudiantes que trabajan y su rendimiento escolar”, *Revista Internacional del Trabajo*, Vol.128, No.1-2, Junio, pp.99-131.

Quintini, Glenda y Sebastien Martin (2014), «Same Same but Different: School-to-work Transitions in Emerging and Advanced Economies», *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, vol. 154.

Robinson, Lyn (1999) “The effects of part-time work on school students” LSAY Research Reports.

Saraví, Gonzalo A. (2009), “Desigualdades en las experiencias y sentidos de la transición escuela-trabajo”, *Papeles de Población*, Nueva Época Año 15, No.59, enero-marzo, pp. 83-118.

Schwartzman, Simon y Mauricio Blanco Cossío (2007), “Juventude, educação e emprego no Brasil”, *Cadernos Adenauer*, VIII (2007) no.2, pp.51-63.

Parte G

Alcázar, L., S. Rendón y E. Wachtenheim (2001), “Trabajando y estudiando en América Latina rural: decisiones críticas de la adolescencia”, *Documento de Trabajo*, N° 3, Lima, Instituto Apoyo, febrero.

Auer, P. y S. Cazes (2003), “Introduction”, *Employment Stability in an Age of Flexibility*. Evidence from Industrialized Countries, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).

BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2003), *Se buscan buenos empleos: los mercados laborales en América Latina*, Washington, D.C.

Blanchflower, D. y R. Freeman (eds.) (2000), *Youth Employment and Joblessness in Advanced Countries*, Chicago, The University of Chicago Press/Oficina Nacional de Investigaciones Económicas (NBER).

Campusano, C. (2005), “El mercado laboral y los jóvenes: una mirada del empresariado”, *Los jóvenes y el empleo en América Latina: desafíos y perspectivas ante el nuevo escenario laboral*, J. Weller (ed.), Bogotá, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Mayol Ediciones.

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2005), *Panorama Social de América Latina 2004* (LC/L.2259-P), Santiago, abril.
- _____(2004), *Desarrollo productivo en economías abiertas* (LC/G.2234(SES.30/3)), Santiago, junio.
- CEPAL/OIJ (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Iberoamericana de Juventud) (2004), *La juventud en Iberoamérica. Tendencias y urgencias* (LC/L.2180), M. Hopenhayn (coord.), Santiago, octubre.
- Chacaltana, J. (2005), "Trayectorias laborales de jóvenes peruanos", *Los jóvenes y el empleo en América Latina: desafíos y perspectivas ante el nuevo escenario laboral*, J. Weller (ed.), Bogotá, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Mayol Ediciones.
- _____(2004), "La inserción laboral de jóvenes en Perú: la visión de los empresarios", documento preparado para el proyecto regional "Integración de jóvenes al mercado laboral", Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ), diciembre [en línea] https://www.academia.edu/7083746/Proyecto_regional_Integraci%C3%B3n_de_j%C3%B3venes_al_mercado_laboral_CEPAL_GTZ.
- Chávez, G. y G. Bernal (2005), "Expectativas y estrategias laborales de jóvenes y adultos jóvenes en la ciudad de Guayaquil", documento preparado para el proyecto regional "Integración de jóvenes al mercado laboral", Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ) [en línea] <http://www.flacsoandes.edu.ec/biblio/catalog/resGet.php?resId=25539>.
- De la Lastra, C. y C. Campusano (2005), "Quince años de trabajo. Trayectorias laborales de adultos jóvenes en Chile", *Los jóvenes y el empleo en América Latina: desafíos y perspectivas ante el nuevo escenario laboral*, J. Weller (ed.), Bogotá, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Mayol Ediciones.
- Espinosa, B. (2005), "Transformaciones y continuidades en el mundo de trabajo en América Latina desde la perspectiva de los jóvenes: introducción y síntesis de los estudios por país", *Los jóvenes y el empleo en América Latina: desafíos y perspectivas ante el nuevo escenario laboral*, J. Weller (ed.), Bogotá, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Mayol Ediciones.
- Gregg, P. y J. Wadsworth (2000), "Mind the gap, please: the changing nature of entry jobs in Britain", *Economica*, vol. 67, N° 268, Hoboken, Wiley-Blackwell, noviembre.
- Martínez, J. (2000), "Migración internacional de jóvenes latinoamericanos y caribeños: protagonismo y vulnerabilidad", *serie Población y Desarrollo*, N° 3 (LC/L.1407-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), julio.
- Martínez, L. (2005), "El trabajo de los jóvenes en las ciudades de Quito y Guayaquil, una perspectiva desde el lado de la demanda", *Los jóvenes y el empleo en América Latina: desafíos y perspectivas ante el nuevo escenario laboral*, J. Weller (ed.), Bogotá, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Mayol Ediciones.
- Morissette, R. y A. Johnson (2005), "Are good jobs disappearing in Canada?", *Analytical Studies Branch Research Paper series*, N° 239, Ottawa, Oficina de Estadísticas del Canadá, enero.
- Núñez, J. y R. Gutiérrez (2004), "Classism, discrimination and meritocracy in the labor market: the case of Chile", *Documento de Trabajo*, N° 208, Santiago, Universidad de Chile, abril.
- Palau, M., L. Caputo y D. Segovia (2005), "Paraguay: expectativas y estrategias laborales de los jóvenes", *Los jóvenes y el empleo en América Latina: desafíos y perspectivas ante el nuevo escenario laboral*, J. Weller (ed.), Bogotá, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Mayol Ediciones.
- Pérez Islas, J. y M. Urteaga (2001), "Los nuevos guerreros del mercado. Trayectorias laborales de jóvenes buscadores de empleo", *Los jóvenes y el trabajo. La educación frente a la exclusión social*, E. Pieck (coord.), Ciudad de México, Universidad Iberoamericana.
- Romero-Abreu, P. y J. Weller (2005), "Políticas de fomento de la inserción laboral de los jóvenes", *Los jóvenes y el empleo en América Latina: desafíos y perspectivas ante el nuevo escenario laboral*, J. Weller (ed.), Bogotá, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Mayol Ediciones.

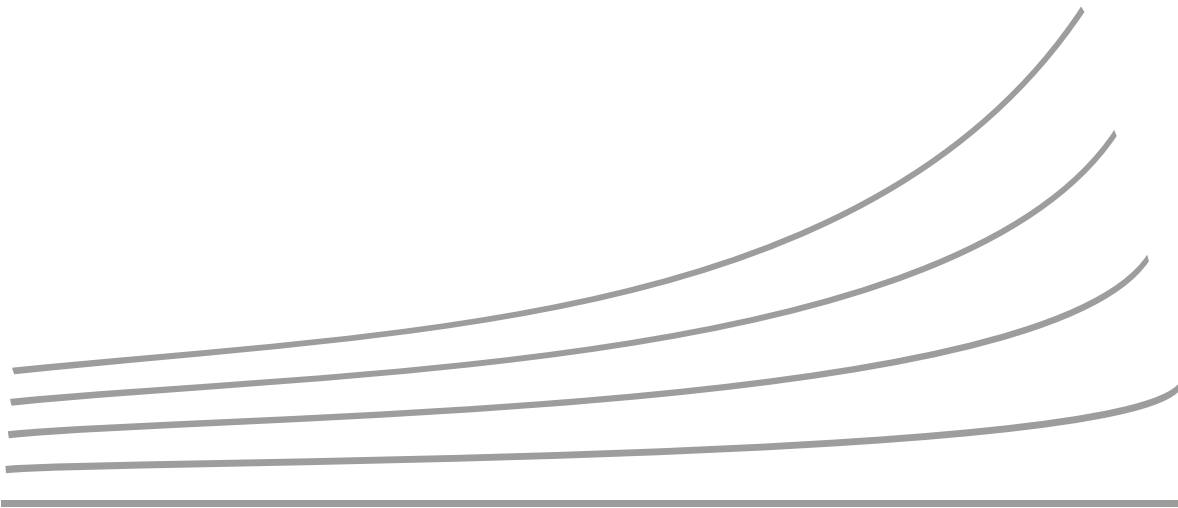
- Saavedra, J. y J. Chacaltana (2001), *Exclusión y oportunidad: jóvenes urbanos y su inserción en el mercado de trabajo y en el mercado de capacitación*, Lima, Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).
- Schkolnik, M. (2005), "Trayectorias de jóvenes en el mercado laboral: una transición cada vez más compleja", *Los jóvenes y el empleo en América Latina: desafíos y perspectivas ante el nuevo escenario laboral*, J. Weller (ed.), Bogotá, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Mayol Ediciones.
- Sepúlveda, L. (2005), "Incertidumbre y trayectorias complejas. Un estudio sobre expectativas y estrategias laborales de jóvenes y adultos jóvenes en Chile", *Los jóvenes y el empleo en América Latina: desafíos y perspectivas ante el nuevo escenario laboral*, J. Weller (ed.), Bogotá, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Mayol Ediciones.
- Vega, L. y M. Carranza (2005), "Experiencias y visión de los empresarios salvadoreños sobre la inserción laboral de los jóvenes", *Los jóvenes y el empleo en América Latina: desafíos y perspectivas ante el nuevo escenario laboral*, J. Weller (ed.), Bogotá, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Mayol Ediciones.
- Weller, J. (2005), "Tendencias recientes de la inserción de los jóvenes latinoamericanos en el mercado laboral", *Los jóvenes y el empleo en América Latina: desafíos y perspectivas ante el nuevo escenario laboral*, Bogotá, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Mayol Ediciones.
- _____(2003), "La problemática inserción laboral de los y las jóvenes", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 28 (LC/L.2029-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- _____(2000), *Reformas económicas, crecimiento y empleo: los mercados de trabajo en América Latina y el Caribe*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de Cultura Económica.

Parte H

- Bello, Álvaro y Marta Rangel (2002), "La equidad y la exclusión de los pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina y el Caribe", *Revista de la CEPAL*, N° 76 (LC/G.2175-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Calfio, Margarita y Luisa Velasco (2005), "Mujeres indígenas en América Latina: brechas de género o de etnia?", documento presentado en el seminario Pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 27 a 29 de abril.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2012b), *Panorama Social de América Latina, 2012* (LC/G.2557-P), Santiago de Chile.
- CEPAL/Fondo Indígena (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe) (2007), *Sistema de Indicadores Sociodemográfico de Poblaciones y Pueblos Indígenas de América Latina (SISPPI). Guía para el usuario (versión preliminar)*, Santiago de Chile, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)- División de Población [en línea] http://celade.cepal.org/redatam/PRYESP/SISPPI/SISPPI_notastecnicas.pdf.
- Del Popolo, Fabiana, Mariana López y Mario Acuña (2009), *Juventud indígena y afrodescendiente en América Latina: inequidades sociodemográficas y desafíos de políticas*, Madrid, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ).
- Del Popolo, Fabiana, Ana María Oyarce y Bruno Ribotta (2009), "Indígenas urbanos en América Latina: algunos resultados censales y su relación con los Objetivos de Desarrollo del Milenio", *Notas de Población*, N° 86 (LC/G.2349-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- OEA/CIM (Organización de los Estados Americanos/Comisión Interamericana de Mujeres) (2011), "Avance de la igualdad de género en el marco del trabajo decente" [en línea] www.oas.org/es/cim/docs/AvanceGeneroTrabajoDecente-SP%5BFinal-Web%5D.pdf.

Parte I

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2013), *Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo* (LC/L.3697), Santiago [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/21835/S20131037_es.pdf?sequence=4.
- Naciones Unidas (2015a), *Trends in International Migrant Stock: The 2015 Revision* (POP/DB/MIG/Stock/Rev.2015), Nueva York, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES).
- Ministerio de Trabajo/OMLAD (Observatorio del Mercado Laboral Dominicano) (2011), *Inmigrantes haitianos y mercado laboral: estudio sobre los trabajadores de la construcción y de la producción del guineo en República Dominicana*, Santo Domingo.
- Montoya Ortiz, M. S. y J. G. González Becerril (2015), “Evolución de la migración de retorno en México: migrantes procedentes de Estados Unidos en 1995 y de 1999 a 2014”, *Papeles de Población*, vol. 21, N° 85, Centro de Investigación y Estudios Avanzados de la Población (CIEAP), Universidad Autónoma del Estado de México (UAEMEX), julio-septiembre.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2016a), “La migración laboral en América Latina y el Caribe: diagnóstico, estrategia y líneas de trabajo de la OIT en la región”, *Informes Técnicos*, N° 2, Lima, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe [en línea] http://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_502766/lang--es/index.htm.
- _____(2016b), “Migración laboral en Chile: oportunidades y desafíos para el trabajo decente” [en línea] http://www.ilo.org/santiago/sala-de-prensa/WCMS_495285/lang--es/index.htm.
- _____(2015b), *Migraciones laborales en Argentina: protección social, informalidad y heterogeneidades sectoriales*, Buenos Aires, Oficina de País de la OIT para la Argentina.
- _____(2013), *Nicaragüenses en el norte: condiciones laborales y práctica de contratación de hombres y mujeres migrantes en la Región Huetar Norte*, San José.
- _____(2007), *Marco multilateral de la OIT para las migraciones laborales: principios y directrices no vinculantes para un enfoque de las migraciones laborales basado en los derechos*, Ginebra [en línea] http://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/publications/WCMS_178678/lang--es/index.htm.
- Salas, E. G., E. G. Loria-Díaz de Guzmán y E. Díaz (2016), “The paradox of Mexican migration to the US 2007-2012”, *Papeles de Población*, vol. 22, N° 87, enero-marzo.



Capítulo IV

Políticas y coyunturas

Fuente:

Parte A. *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2014: desafíos para la sostenibilidad del crecimiento en un nuevo contexto externo* (CEPAL, 2014)

http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36970/1/S1420392_es.pdf

Parte B. *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización* (CEPAL, 2015)

http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38821/1/S1500279_es.pdf

Parte C. *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (CEPAL, 2014)

http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36692/6/LCG2586SES353s_es.pdf

Parte D. *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe: políticas contracíclicas para una recuperación sostenida del empleo* (CEPAL, 2011)

<http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/9797/1/boletincepaloit5.pdf>

Parte E. *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe: la inmigración laboral en América Latina* (CEPAL, 2017)

http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41370/1/S1700342_es.pdf

Introducción

En términos generales, los gobiernos tienen tres tipos de instrumentos a su alcance para mejorar la inserción laboral (Samaniego, 2002; Weller, 2004): las políticas de empleo, las políticas laborales y las políticas del mercado de trabajo.

- Las políticas de empleo abarcan los instrumentos macroeconómicos y sectoriales que inciden en el nivel y la composición del producto, y su impacto correspondiente en el nivel y la composición del empleo y el nivel absoluto y relativo de las remuneraciones. Utilizar las políticas de empleo con la meta de generar un mayor número de puestos de trabajo implica orientarlas hacia el fomento de la demanda laboral. Al mismo tiempo, hablar en este sentido de las políticas de empleo implica tomar en cuenta el impacto laboral de las políticas macroeconómicas y sectoriales que tienen otras metas principales. Por ejemplo, en Weller (2000) se analiza el impacto negativo de varias reformas estructurales de los años ochenta y noventa en la generación de empleo.
- Las políticas laborales definen las condiciones de la relación contractual, incluidas las condiciones de su inicio y fin. Por lo tanto, abarcan las reglas que determinan las relaciones entre el empleador y el trabajador, así como las condiciones de trabajo. Gran parte de estas reglas se formulan en la legislación laboral, si bien otras se desprenden de fuentes distintas, como la negociación colectiva y la jurisprudencia de los tribunales competentes. En el texto “La política laboral a lo largo de las últimas décadas”, incluido en el primer capítulo de estas *Páginas Selectas de la CEPAL*, se revisan las tendencias predominantes de estas políticas a lo largo de las últimas décadas.
- Las políticas del mercado de trabajo intervienen de manera directa en el mercado de trabajo para luchar contra el desempleo o evitarlo y aumentar los ingresos laborales. Se distinguen dos tipos de políticas del mercado de trabajo: las activas y las pasivas. Las políticas activas se dirigen tanto a personas ocupadas (como asalariados, trabajadores por cuenta propia o microempresarios) como a desempleados. Sus principales instrumentos son la capacitación, los servicios de intermediación y la generación de empleo en forma directa o indirecta, de manera que pueden centrarse en la oferta laboral (por ejemplo, mediante la capacitación), la intermediación (por ejemplo, a través de servicios de colocación o apoyo a la búsqueda de empleo), la demanda (por ejemplo, con subsidios a la contratación o microcréditos) o en una combinación de las tres. Las políticas pasivas, dirigidas a personas desocupadas, tienen una orientación principalmente social, dado que proporcionan ingresos a las personas que han perdido su fuente de trabajo. Con ello, a la vez, aspiran a mejorar indirectamente la eficiencia de la intermediación, al posibilitar una búsqueda de empleo que se vea menos afectada por la falta de ingresos¹.

En los textos seleccionados para el último capítulo de estas *Páginas Selectas de la CEPAL* se repasan algunas de estas políticas. En el fragmento de *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2014* se revisan las políticas requeridas para fomentar la sostenibilidad sociolaboral a través de la superación de los obstáculos para acceder al empleo productivo y el trabajo decente y la reducción de las brechas correspondientes. En el texto de *Instrumentos de protección social:*

¹ Velásquez Pinto (2016) presenta una revisión reciente de los mecanismos de protección frente al desempleo en América Latina.

camino latinoamericano hacia la universalización se analizan algunas políticas laborales y del mercado de trabajo desde la perspectiva de la protección social en relación con los riesgos que afectan a la población en edades típicamente activas y, por lo tanto, este análisis se centra sobre todo en las políticas de apoyo a la inserción productiva y el trabajo decente de grupos vulnerables. En las páginas extraídas de *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* se revisa el impacto que un instrumento específico de la política laboral, el salario mínimo, ha tenido recientemente en la mejora de la distribución del ingreso.

En el texto tomado de *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe: políticas contracíclicas para una recuperación sostenida del empleo* se indaga en las opciones de políticas contracíclicas para contener tanto la gravedad de una crisis económica como su impacto en el mercado laboral. Para ello, se revisan las experiencias de los países de la región tanto con políticas macroeconómicas como con políticas del mercado de trabajo, en el contexto de la crisis financiera mundial de 2008 y 2009.

La mayoría de los textos escogidos para estas *Páginas Selectas de la CEPAL* se refieren a un período inusualmente favorable para los indicadores laborales de América Latina y el Caribe. Sin embargo, a partir de mediados de la década de 2010, en un contexto de tasas de crecimiento económico bajas o negativas, la situación de los mercados laborales ha empeorado. Para reflejar este cambio de tendencia se ha incorporado un breve texto (extraído de *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe: la inmigración laboral en América Latina*) que ilustra el desempeño del mercado de trabajo regional en 2016, cuando la tasa de desempleo urbano sufrió el mayor aumento de los últimos 20 años. Por otra parte, como la economía global en su conjunto, la estructura productiva de la región es y será objeto de profundos cambios desencadenados por innovaciones tecnológicas que conllevan profundas transformaciones en la cantidad y la calidad del empleo, así como en las relaciones e instituciones laborales. Actualmente se están estudiando estas transformaciones en la CEPAL, por lo que en una versión actualizada de estas *Páginas Selectas de la CEPAL* se podrán incluir análisis de este tema.

Bibliografía

- Samaniego, N. (2002), “Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en América Latina”, *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 19, (LC/L.1836-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Velásquez Pinto, M. (2016), “Un análisis de la protección ante el desempleo en América Latina”, *Protección y formación. Instituciones para mejorar la inserción laboral en América Latina y Asia*, Libro de la CEPAL, N° 140, A. Isgut y J. Weller (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Weller, J. (2004), “Introducción: temas, tendencias y lecciones”, *En búsqueda de efectividad, eficiencia y equidad. Las políticas del mercado de trabajo y los instrumentos de su evaluación*, J. Weller (comp.), Santiago, LOM/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____(2000), *Reformas Económicas, crecimiento y empleo. Los mercados de trabajo en América Latina y el Caribe*, Santiago, Fondo de Cultura Económica/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

A. Políticas para la generación de empleos con derechos

Parte A Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2014: desafíos para la sostenibilidad del crecimiento en un nuevo contexto externo (CEPAL, 2014), Cap. IV, Sec. D, pp. 158-162.

1. Políticas para fomentar la sostenibilidad sociolaboral

Las políticas para fomentar la sostenibilidad social del desarrollo y el crecimiento económico deben, por un lado, promover el acceso al empleo de calidad y la igualdad en el mercado laboral y, por el otro, fortalecer las medidas sociales correspondientes. En esta sección se examinan primero las políticas orientadas a facilitar la superación de los obstáculos para el acceso al empleo de calidad y la reducción en distintos frentes de las brechas que existen en el mercado laboral. Después se analiza la manera en que las políticas sociales pueden cumplir con sus funciones prioritarias y, al mismo tiempo, apuntalar el crecimiento económico.

En las condiciones actuales de la distribución del trabajo por género, superar el primero de los obstáculos de los que se ha tratado en este capítulo, el del acceso al mercado laboral, exige sobre todo facilitar la participación laboral de mujeres por ahora excluidas por motivos no relacionados directamente con el mercado del trabajo.

Como se ha constatado en este capítulo, la participación laboral —en particular de las mujeres— no se aceleró a pesar de que habrían aumentado las opciones de empleo durante el reciente período de elevado crecimiento económico, de modo que las tendencias de la oferta parecen ser determinantes para la inserción de las mujeres en el mercado laboral. La distribución desigual del trabajo en el hogar es un obstáculo clave para el acceso de las mujeres a ese mercado y se necesita un cambio cultural y social para superarlo (CEPAL, 2014b).

Si bien los procesos que transformarían costumbres y relaciones de poder profundamente enraizados y que requieren cambios culturales de todos los miembros del hogar no resultan fáciles de manejar mediante las políticas públicas, la experiencia indica que con políticas e incentivos bien diseñados se puede impulsar ese cambio¹. Por ejemplo, la facilitación del acceso a instalaciones de cuidado infantil tiende a promover la integración al mercado laboral de mujeres con obligaciones familiares. Para facilitar el acceso de las mujeres a ese mercado, se requiere además que en los servicios de información laboral y en los programas de formación profesional y capacitación se asuma un enfoque de género que tome en cuenta sus necesidades específicas. Además, es importante asegurar la no discriminación en los procesos de selección para el trabajo (CEPAL y otros, 2013).

Cabe señalar que una evolución de la oferta laboral que fomente la sostenibilidad sociolaboral debe ser congruente con el ciclo de vida, lo que, aparte de requerir un impulso de la participación laboral en las edades más productivas, implica, primero, reducir la inserción temprana de los jóvenes expandiendo la cobertura educativa con sistemas que les proporcionen las habilidades necesarias para una inserción exitosa en actividades productivas y trayectorias laborales ascendentes. En segundo lugar, supone reducir la permanencia en el mercado laboral de personas de la tercera edad que están obligadas a continuar en este por la ausencia de sistemas de pensiones que generen ingresos para un retiro digno.

¹ Estas políticas no solamente promueven la inserción laboral inicial de las mujeres, sino también una reinserción más temprana después de tener hijos. Según Kluge y Schmitz (2014), esta mayor rapidez en la reinserción mejora la calidad del empleo de las mujeres, dado que los empleadores tienden a premiarla, lo que es congruente con la observación de que prolongadas ausencias de las mujeres del mercado laboral resultan desventajosas para sus trayectorias con respecto a sus coetarios masculinos. Una parte de las políticas orientadas (entre otros objetivos) al fomento de la inserción laboral de las mujeres se refiere a la maternidad y la paternidad en el trabajo. Véase en Addati, Cassirer y Gilchrist (2014) un análisis de la legislación correspondiente a nivel mundial.

Los efectos de la mayor permanencia de los jóvenes —sobre todo de hogares vulnerables— en el sistema educativo y el acceso a una educación de calidad se verían favorecidos, además de con una reforma del sistema educativo, con mecanismos que permitieran una combinación efectiva de trabajo y estudios. Por otra parte, es importante fortalecer los sistemas de jubilación para que los adultos mayores tengan acceso a ingresos que les permitan una vida digna y el retiro del mercado laboral —lo que por ahora está lejos de alcanzarse.

La superación del segundo obstáculo para el acceso a un empleo de calidad —las dificultades que se oponen al acceso al empleo en general y la reducción del desempleo— depende en buena medida de la dinámica de la demanda laboral, que se trata más adelante. Otros aspectos relevantes conciernen a la oferta laboral y la intermediación. Se han registrado notables debilidades de los sistemas de educación y formación profesional e importantes desajustes, ya sea en forma de desequilibrios entre carreras y ocupaciones o de problemas de calidad. Ante la marcada caída de la tasa de desempleo registrada en el período reciente, este desfase entre la oferta y la demanda laboral parece explicar una proporción cada vez mayor del persistente desempleo (Bassi y otros, 2012; Cazes y Verick, 2013).

Por lo tanto, se requieren reformas que garanticen una adaptación permanente de la oferta educativa a las necesidades de sostenibilidad del desarrollo y el crecimiento económico. Para ello es importante crear sistemas nacionales de formación profesional y capacitación que tomen en cuenta la triple pertinencia de la generación de habilidades y conocimientos, entendida como la congruencia del contenido de la formación y capacitación con los requerimientos de los empleadores, con las aspiraciones de las personas —sobre todo, jóvenes— y con las necesidades desde la perspectiva del desarrollo sostenible (Biavaschi y otros, 2012). En este contexto, en vista de las debilidades identificadas, se requiere dar un énfasis especial a la formación técnica no universitaria (Jacinto, 2013).

Finalmente, por el lado de la intermediación laboral es importante el desarrollo de sistemas de información que, más allá de la intermediación misma, apoyen la (re)inserción laboral con medidas ajustadas a las necesidades específicas de las personas. Esto requiere una estrecha integración de las diferentes políticas activas y pasivas del mercado de trabajo, incluido el seguro de desempleo.

Para fomentar la generación de empleo en sectores de productividad media y elevada (superación del tercer obstáculo), es preciso aplicar las políticas macroeconómicas y de desarrollo productivo a las que se ha hecho referencia en los dos capítulos anteriores. Como se ha planteado, un aspecto clave es el incremento de la productividad, tanto por reasignaciones intersectoriales (cambio estructural) como por mejoras intrasectoriales. Al respecto conviene destacar los siguientes aspectos:

- Desde la perspectiva de la sostenibilidad sociolaboral, el manejo del ciclo económico implica contener el impacto negativo en el empleo y los salarios de las crisis económicas y de los períodos de bajo crecimiento. Esta necesidad se explica tanto por el efecto que puede tener una elevada inseguridad laboral en la confianza en las instituciones como por el impacto de corto y largo plazo en el bienestar de los hogares, especialmente los de bajo niveles de ingresos (CEPAL, 2010a, pág. 51). Esto supone también no retroceder respecto a los avances laborales alcanzados en el período reciente. Durante la crisis de 2009, los países de la región acumularon experiencias con instrumentos de políticas de mercado de trabajo que contienen el impacto de la demanda laboral en el empleo. Como ya se constató, un reto clave al respecto es el fomento de la inserción laboral de los jóvenes.
- En el más largo plazo, un aumento de la inversión estimularía la demanda laboral. Las políticas de desarrollo productivo apoyarían la generación de empleo productivo, sobre todo a partir de la expansión de las pequeñas y medianas empresas, y contribuirían a reducir las grandes brechas de productividad imperantes en la región. Para ello habría que fomentar el desarrollo de procesos de innovación y la incorporación de nuevas tecnologías, en particular las de la información y las comunicaciones. Se crearían muchos puestos de trabajo en el proceso de

transformación hacia economías ambientalmente más sostenibles (empleo verde), si bien no se puede pasar por alto el hecho de que en este contexto también se perderían puestos de trabajo en actividades en contracción. Finalmente, habría que considerar la generación de empleo en áreas que por ahora están insuficientemente cubiertas, y son importantes desde la perspectiva del desarrollo social (Infante, 2011, cap. IX).

Sin embargo, el fomento de la creación de nuevos empleos formales no es suficiente. Como se ha constatado en este capítulo, incluso en el reciente período de elevado crecimiento económico, sobre todo en los países con un PIB per cápita más bajo, una significativa proporción de los nuevos empleos surgió en sectores de baja productividad. Esto se debe a que en esas economías el tamaño de los sectores de productividad más elevada es relativamente reducido, de manera que aun con una fuerte expansión y una intensidad laboral del crecimiento razonable no son capaces de generar todos los puestos de trabajo requeridos por una fuerza laboral creciente. Por lo tanto, se precisan también políticas para apoyar la capacidad productiva de esas actividades y, allí donde el potencial es limitado, apoyar los ingresos de los hogares con instrumentos focalizados de la política social (CEPAL/OIT, 2014). Por el lado de la oferta, es indispensable la mejora continua de la calificación de la fuerza de trabajo a través de los sistemas educativos y de formación profesional, a la que ya se ha hecho referencia.

La superación del cuarto obstáculo para el acceso al empleo de calidad depende, en gran parte, de la institucionalidad laboral. Como se constató en las secciones previas, esta desempeña un importante papel para mejorar la calidad de empleo. Relacionado con esa función está el impacto que esta institucionalidad puede tener en el fomento de la productividad, al hacer a los trabajadores partícipes de las ganancias a través de la negociación colectiva. Por lo tanto, estas instituciones deben diseñarse de manera que establezcan y fortalezcan círculos virtuosos entre la promoción de la productividad laboral y la distribución de las ganancias derivadas.

En vista de la importancia que tiene la formalidad del empleo para el acceso a los componentes que caracterizan al empleo de calidad, es importante profundizar con las políticas de formalización empresarial y laboral —introducidas por muchos países recientemente— tanto mejorando los incentivos como fortaleciendo la inspección laboral (OIT, 2014). Como se ha mencionado previamente, en varios países que adoptaron durante el último decenio de manera exitosa instrumentos para promover la formalización laboral, los resultados marginales de estas políticas tienden a decrecer. Sin embargo, estos países pueden afinar los instrumentos en marcha, mientras que en otros países todavía hay un potencial significativo para instrumentos nuevos². De todas maneras, estas herramientas pierden efectividad en los sectores de baja productividad, por lo que las iniciativas de desarrollo productivo mencionadas anteriormente son indispensables.

Las políticas activas y pasivas del mercado de trabajo deben tener una función complementaria en esa misión. Específicamente, el desarrollo de sistemas nacionales de formación profesional y capacitación según el criterio citado de la triple pertinencia es clave para la introducción de nuevas tecnologías y su aplicación eficiente. Los seguros de desempleo, además de proteger los ingresos de los cesantes, facilitan —sobre todo si están integrados con los sistemas de información laboral y el sistema de formación profesional y capacitación— una reinserción más productiva, dado que reducen la presión en la búsqueda de empleo, de manera que tienden a aumentar la posibilidad de reinserción en puestos que se ajustan a las calificaciones de los desempleados, evitando de esta manera una mayor pérdida de capital humano³.

Es importante destacar que la literatura apunta cada vez más a que el impacto de las instituciones laborales depende de las características específicas de los países, incluidas las de los mercados no laborales (Eichholtz, Feil y Braun, 2008; Betcherman, 2014). Por lo tanto, no existe un diseño óptimo de estas instituciones para todos los países, como tampoco ha existido, de manera ahistórica, a lo largo del tiempo (Berg y Kucera, 2008). Así pues, es clave desarrollar estas instituciones tras un proceso de diálogo social que garantice su legitimidad y sostenibilidad.

² Por ejemplo, el número de empleadores activos contribuyentes al Instituto Nicaragüense de Seguridad Social se duplicó con creces entre 2004 y 2013, gracias principalmente al programa vigente de formalización.

³ Véase Velásquez (2014) para obtener más información sobre los retos que conlleva el desarrollo de seguros de desempleo efectivos y eficientes.

En América Latina y el Caribe, el desarrollo de una institucionalidad orientada a estos fines se ve obstaculizado por los bajos niveles de confianza interpersonal que caracterizan a la región (CEPAL, 2014b, pág. 115). El hecho de que en muchos países una gran mayoría de las personas perciban una elevada conflictividad “entre ricos y pobres” confirmaría esa desconfianza, que dificultaría la consecución de acuerdos entre empresarios y trabajadores. La complicada y, en ocasiones, violenta historia de la relación entre ambos ilustra la magnitud de los retos correspondientes⁴. Por lo tanto, para poder alcanzar pactos laborales por medio del diálogo social, como la CEPAL (2014b) ha propuesto —entre otros pactos relevantes para el desarrollo sostenible—, se requieren actitudes comprometidas con vocación de largo plazo y quizás un procedimiento gradual que, a partir de acuerdos sobre aspectos menos controvertidos, genere la confianza necesaria para avanzar hacia temas más complejos.

Muchas de las políticas encaminadas a facilitar la superación de los cuatro obstáculos para el acceso al empleo de calidad incluyen entre sus objetivos enfrentar y reducir los elevados niveles de desigualdad que caracterizan a los mercados laborales de la región. Al respecto se pueden destacar los siguientes lineamientos:

- Las reformas en materia de educación tienen que aspirar a reducir la segmentación de los sistemas educativos que tienden a perpetuar la desigualdad condicionando las opciones educativas, en gran parte por el trasfondo familiar (Poggi, 2014).
- Unos sistemas de información laboral efectivos ayudarían a reducir las brechas de oportunidades que se generan por la distribución desigual del capital social.
- Las políticas activas del mercado de trabajo tienen que asumir un enfoque de género en virtud del cual se tomen en cuenta las desventajas y necesidades específicas de las mujeres para la inserción laboral (división del trabajo por género, capacitación e información).
- Los programas de apoyo a la inserción laboral de grupos vulnerables contribuyen a reducir las brechas existentes en el acceso al empleo de calidad (Weller, 2009).
- Las políticas contra la discriminación son clave para reducir las brechas de la calidad del empleo por género y etnia.
- La ampliación e implementación de los derechos laborales (como la sindicalización y la negociación colectiva) potenciarían el impacto distributivo de la institucionalidad laboral⁵.
- La formalización empresarial y laboral beneficia, sobre todo, a los trabajadores de niveles educativos medio y bajo, por lo que los avances en esta área tendrían un impacto distributivo positivo.
- Una adecuada política de salarios mínimos favorece a los trabajadores de menores ingresos y puede contribuir a reducir la desigualdad (CEPAL, 2014b).

Por otra parte, tal como se constató en la introducción a este capítulo, la sostenibilidad social no solo depende de la inserción al mercado laboral por medio del acceso a empleos de calidad, sino también de la política social, cuyos recursos se obtienen mediante la política fiscal. Como se discutió en los capítulos previos, esta política es clave para la sostenibilidad económica del crecimiento, tanto en el corto como en el largo plazo. Sin embargo, las funciones de la política fiscal para la sostenibilidad económica y social están estrechamente vinculadas. Por un lado, las medidas orientadas a fomentar el crecimiento económico en el largo plazo por medio de la provisión de bienes públicos inciden en la productividad de los trabajadores pobres, por lo que tienen grandes

⁴ Cazes y Verick (2013, pág. 83) subrayan que la falta de confianza es un obstáculo importante para el diálogo social, sobre todo en países en desarrollo.

⁵ En contraste con lo observado en otras regiones, en OIT/IIEL (2008, pág. 87) no se constata un efecto distributivo positivo por una mayor sindicalización. La causa de esta irregularidad podría ser que en la región la sindicalización se concentra en el sector público y en actividades con remuneraciones relativamente elevadas (por ejemplo, la minería). Al extenderse la cobertura de sindicalización probablemente se impondría el efecto igualador que suele estar asociado a mayores niveles de organización sindical.

retornos en materia de equidad. Bien diseñado, el gasto público en educación, justicia, seguridad ciudadana, infraestructura y transporte público, salud, capacitación laboral e inclusión social, entre otros capítulos, beneficia más que proporcionalmente a los más pobres, por ejemplo al insertarlos en la fuerza laboral en mejores condiciones.

Por otra parte, algunos componentes sociales del gasto público, que combinan gastos corrientes y de capital, además de favorecer una mejor redistribución del ingreso tienden a potenciar el crecimiento económico de largo plazo. En relación con ciertos componentes clave, el gasto público engloba o conlleva un doble dividendo, al atender simultáneamente los objetivos de crecimiento y de redistribución del ingreso disponible (Lindert, 2003).

Los gastos en educación, salud, prevención de la exclusión social, vivienda, familia e infancia, pensiones y desempleo aumentan la eficiencia macroeconómica, en la medida en que favorecen la formalidad, el empleo de calidad, las tasas de participación de mujeres y jóvenes en el mercado de trabajo y la inserción laboral de personas excluidas. Muchos tipos de transferencias sociales, además del gasto directo en educación y salud, se caracterizan por ser potencialmente progresivos y favorables al crecimiento: seguridad alimentaria y nutricional, protección social y del medio ambiente, vivienda, cultura y recreación (véase el cuadro IV.1).

■ Cuadro IV.1

Ejemplos de impactos económicos de las funciones sociales

Función social	Ejemplos de impacto económico
Educación	La teoría del capital humano ofrece un marco teórico desde el que se puede interpretar que la educación tiene repercusiones económicas. La educación fomenta la productividad de los trabajadores, haciendo que estén más capacitados y habilitados para el mercado laboral, por lo que tiene un impacto en el crecimiento económico.
Salud	La inversión en salud beneficia a las personas y a las unidades de producción, al incrementar la capacidad productiva.
Seguridad alimentaria y nutricional	Tanto la desnutrición como el sobrepeso y la obesidad generan costos personales y sociales, de manera que su disminución supone para la economía de los países ahorros directos en salud y educación y, particularmente, aumentos de productividad. A su vez implica incentivos para sectores claves de la economía, como los de producción y distribución de alimentos.
Protección social	Al asegurar un nivel de recursos a las personas y mitigar los efectos de las crisis económicas o del desempleo, facilita la existencia de un nivel mínimo de consumo de la población, inyectando recursos directamente en el mercado por la vía de la demanda. Asimismo, tiene un efecto directo en el empleo, en la medida en que entre sus funciones figura la regulación del mercado laboral y, con ello, la promoción del empleo decente.
Protección del medio ambiente	A través de métodos para la reducción de la contaminación, la protección del medio ambiente puede tener una incidencia económica. Hay un impacto en el sector de la construcción con la edificación y adaptación de viviendas y edificios de conformidad con criterios ecológicos.
Vivienda y servicios relacionados	El gasto en vivienda influye directamente en el sector de la construcción, que tiene una importante participación en el PIB de la región. El sector público genera alianzas con el sector privado para la ejecución de proyectos de infraestructura, incluidas las viviendas.
Cultura y recreación	La producción de bienes y servicios culturales lleva generalmente a la dinamización de actividades económicas privadas. Por ejemplo, a través del pago de remuneraciones al sector privado.

Fuente: R. Martínez y otros, "El impacto económico de las políticas sociales", *Documentos de Proyecto*, N° 531 (LC/W.531), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2013..

Así, cuando se evalúa el desempeño económico simultáneamente por el crecimiento del ingreso disponible y por su distribución, los impactos de la política fiscal pueden ser positivos con respecto a ambos objetivos. La evidencia empírica reciente muestra la importancia de estas complementariedades (Hoeller y otros 2012) y, específicamente, que las medidas en pro de una mejor distribución pueden fomentar el crecimiento económico (Ostry, Berg y Tsangarides, 2014).

Parte B

Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización (CEPAL, 2015), Cap. V, Sec. B y C, pp. 182-220.

1. Panorama de las políticas y los programas: logros y desafíos pendientes

Las políticas públicas, los mercados laborales y las familias estructuran, de diversas formas, mecanismos que protegen a la población adulta frente a los riesgos antes reseñados, previniendo también buena parte de las vulnerabilidades descritas. Esto ocurre tanto en relación con la inserción y los vínculos con el trabajo remunerado como en relación con el trabajo reproductivo, de crianza y cuidado de otros.

A diferencia de las otras etapas del ciclo de vida, en esta etapa el acceso al ingreso y al bienestar tiene lugar básicamente a través del mercado laboral. Los sistemas de protección social operan facilitando condiciones para el aprovechamiento de las oportunidades que existen en él, ofreciendo condiciones mínimas de bienestar para que esto pueda ocurrir, y sosteniendo y suavizando el ingreso. Por ello, la posibilidad de acceso a la atención sanitaria, el aseguramiento del ingreso laboral, la protección frente a situaciones de pobreza y vulnerabilidad, y la inserción laboral son los componentes fundamentales de la protección social de las personas cuando se encuentran en esta etapa del ciclo de vida. Como en las otras etapas, el acceso a la asistencia sanitaria garantiza un mínimo estándar de bienestar, previniendo enfermedades y favoreciendo las condiciones para una vejez saludable. El reemplazo del ingreso opera como un mecanismo fundamental de protección cuando la posibilidad de generarlo se pierde en forma temporal o permanente por distintas razones, entre ellas, desempleo, maternidad, enfermedad, accidentes o invalidez. Asimismo, la provisión de transferencias no contributivas es un elemento central de la protección frente a situaciones de pobreza y vulnerabilidad cuando el ingreso es insuficiente o inexistente. Finalmente, la protección social juega un rol clave en la restitución o promoción de la capacidad de generación de ingresos, facilitando la activación (es decir, el tránsito a la condición de persona laboralmente activa) y la inserción en trabajos decentes.

En esta sección se describen las principales características y el desempeño de los sistemas de protección social latinoamericanos en estas dimensiones, analizando los logros y las principales transformaciones en cuatro grupos de políticas: i) aseguramiento, políticas pasivas y regulación laboral; ii) políticas activas de empleo; iii) conciliación entre vida laboral y reproductiva, y iv) transferencias de ingresos con vínculos con la inserción laboral.

a) Aseguramiento, políticas pasivas y regulación laboral

Un primer grupo de instrumentos está compuesto por las políticas de aseguramiento básico de salud, aseguramiento frente a la enfermedad, seguros de desempleo y otras políticas pasivas y regulaciones laborales. En las páginas que siguen se describen los modelos predominantes y los avances que los países de la región han logrado en este plano.

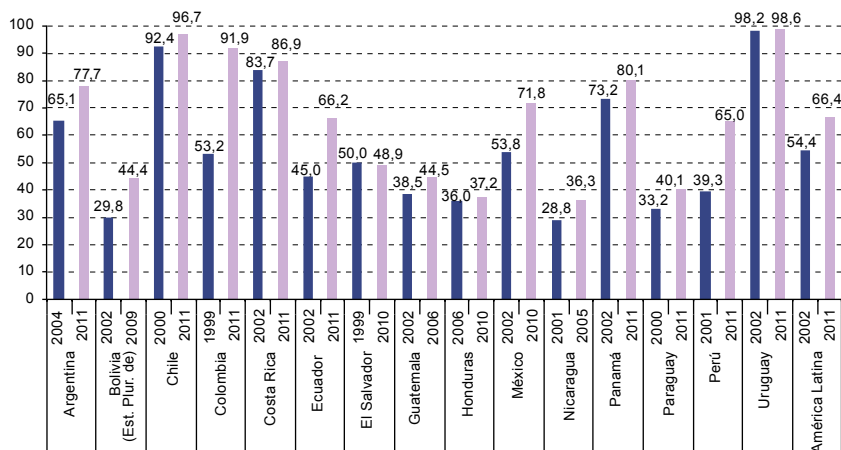
i) Aseguramiento en materia de salud

La cobertura de salud y el acceso efectivo a la asistencia sanitaria es clave para el bienestar humano. Durante la etapa activa, la salud determina en buena medida la calidad del envejecimiento, afecta las opciones de hacerse parte del mundo productivo y del empleo, y entraña riesgos catastróficos. La inversión en el aseguramiento básico en materia de salud tiene retornos económicos que se traducen en incrementos de productividad, crecimiento de la fuerza laboral y aumentos del consumo (OIT, 2014).

En América Latina la cobertura de salud en la etapa activa a través de la seguridad social está lejos de ser universal, pero ha tenido una expansión significativa en la última década. Considerando un promedio de 15 países, según datos de 2011, dos de cada tres asalariados (66%) estaban afiliados a un sistema de salud, mientras que en 2002 la cobertura era del 54% (CEPAL, 2013a). Este incremento tuvo lugar en todos los países, con la excepción de Honduras. Es importante señalar, sin embargo, que la situación de los países es muy variada. En la Argentina, Chile, Costa Rica, Panamá y el Uruguay se observan niveles de cobertura elevados y sostenidos en el tiempo. Otros países, como Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, el Ecuador, México y el Perú, presentan un incremento considerable de cobertura en los últimos diez años, aunque partiendo de niveles bastante más bajos (véase el gráfico IV.1).

■ Gráfico IV.1

América Latina (15 países): afiliación a sistemas de salud de los asalariados de 15 años y más, alrededor de 2002 y de 2011
(En porcentajes)



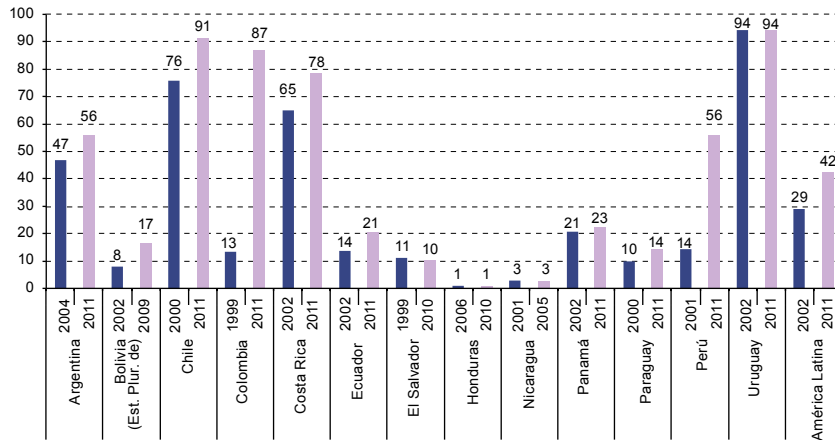
Fuente: Elaboración propia sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina, 2013* (LC/G.2580), Santiago de Chile, 2013. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.14.II.G.6.

Es importante señalar, sin embargo, que la posibilidad de acceder al aseguramiento en salud no es igual para todos los asalariados. Los empleados públicos suelen estar más cubiertos por sistemas de aseguramiento en salud que los asalariados de las empresas privadas. Dentro de estos últimos, los ocupados de menor calificación y el servicio doméstico presentan niveles de afiliación a sistemas de salud bastante más bajos (CEPAL, 2013a).

Por otro lado, entre los ocupados no asalariados los niveles de cobertura son significativamente más bajos que entre los asalariados. Considerando el promedio de 11 países, la afiliación a sistemas de salud de los no asalariados equivale al 64% del nivel de afiliación registrado entre los asalariados. Este patrón se cumple en todos los países, aunque en algunos casos la brecha que separa a unos de otros es más marcada. Tal es el caso, por ejemplo, de Bolivia (Estado Plurinacional de), el Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Panamá, el Paraguay y, especialmente, Honduras. Más allá de estas diferencias, la afiliación de los no asalariados ha aumentado a ritmos similares (y en algunos países incluso mayores) a los observados en el caso de los asalariados (véase el gráfico IV.2).

■ Gráfico IV.2

América Latina (13 países): afiliación a sistemas de salud de los ocupados no asalariados de 15 años y más, alrededor de 2002 y de 2011
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina, 2013* (LC/G.2580), Santiago de Chile, 2013. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.14.II.G.6.

Este incremento generalizado de la cobertura responde a esfuerzos de diversa índole, que se ponen de manifiesto en un aumento significativo de la inversión pública en salud en la mayoría de los países de la región (OIT, 2014) y en el impulso de transformaciones importantes a los sistemas de aseguramiento.

Algunos países han avanzado en la dirección de garantizar derechos básicos de aseguramiento en salud a sectores excluidos del empleo formal y a la población no cubierta por el aseguramiento derivado de la seguridad social. Ejemplos interesantes en esta línea —ya mencionados en el capítulo III— son el Seguro Popular de Salud en México, el Sistema Único de Salud (SUS) en el Brasil y el Plan de Acceso Universal con Garantías Explícitas (Plan AUGE) en Chile.

El Seguro Popular de Salud es un seguro médico público y voluntario destinado a aquellos hogares que no están cubiertos por ningún sistema de seguridad social. Después de la fase piloto iniciada en 2001, el seguro fue incorporado a la legislación en 2003, con el objetivo de lograr una cobertura universal de salud y de reducir el empobrecimiento debido a gastos asociados a la salud. Es financiado por fondos públicos y por una cuota que debe abonar cada beneficiario, que se determina según sus condiciones socioeconómicas. Para afiliarse al seguro solo se requiere ser mexicano y no estar afiliado a ningún sistema de seguridad social. Las familias beneficiarias son asignadas a un centro de salud donde se deben atender, aunque pueden acudir a otros centros que también formen parte de la red de servicios, en caso de ser necesario. La red hospitalaria está conformada principalmente por centros públicos.

Una vez afiliadas al Seguro Popular de Salud, las personas pueden recibir atención médica y medicamentos sin ningún costo adicional. Específicamente, el seguro cubre todos los componentes del Catálogo Universal de Servicios de Salud (CAUSES), agrupados en las siguientes categorías: salud pública (prevención y detección de enfermedades), atención ambulatoria, odontología, atención en urgencias, atención en hospitalización y acciones de cirugía general. En 2012, el CAUSES cubría 284 intervenciones, más de 1.000 enfermedades y más de 500 medicamentos⁶.

⁶ Asociado al seguro, se ha establecido un Fondo de Protección contra Gastos Catastróficos, que ofrece cobertura frente a 40 tratamientos correspondientes a 8 enfermedades para las que se requieren tratamientos e intervenciones de alta complejidad.

En 2011, el Seguro Popular estaba presente en todos los estados del país y cubría a más de 51 millones de familias⁷.

En la Constitución brasileña de 1988 se definieron una serie de garantías en salud, implementadas mediante el Sistema Único de Salud (SUS), que opera sobre la base de los siguientes cinco principios: universalidad, integralidad, equidad, descentralización y participación social. El SUS provee atención médica primaria completamente gratuita mediante los Programas de Salud Familiar y atención secundaria y terciaria a través de centros tradicionales (hospitales y clínicas). Desde el SUS también se han implementado una serie de programas en torno a la salud, muchos de los cuales están vinculados a Brasil Sem Miséria (por ejemplo, los programas Farmacia Popular de Brasil y Salud en la Escuela) (OMS, 2010; Robles y Mirosevic, 2013).

De acuerdo con cifras de la Organización Mundial de la Salud (OMS), más del 75% de los brasileños dependen únicamente del SUS para recibir atención sanitaria. Según datos de la CEPAL, en 2008 los programas de atención médica familiar se habían implementado en un 94% de los municipios, cubriendo a un 51% de la población. De acuerdo con otros datos, esta política ha permitido alcanzar logros sustanciales en la erradicación de ciertas enfermedades y en la disminución de sus tasas de mortalidad. Por otro lado, se han destacado avances en la provisión de medicamentos (con descuentos de hasta un 90% en su precio o totalmente libres de costos) (OMS, 2010; Robles y Mirosevic, 2013).

Por otro lado, el Plan AUGE impulsado en Chile es parte de la reforma de salud introducida en 2004, en virtud de la cual se crearon las Garantías Explícitas en Salud (GES). El Plan establece que todas las entidades que prestan servicios a través del Fondo Nacional de Salud (FONASA) o las instituciones de salud previsual (Isapres), es decir, aseguradoras, deben ofrecer determinadas prestaciones relacionadas con la prevención, tratamiento y rehabilitación de las enfermedades que están incluidas en un listado básico. Actualmente son 80 las enfermedades que forman parte de las GES y cada una tiene establecido un criterio de diagnóstico y tratamiento (Robles, 2011). Entre ellas se encuentran, por ejemplo, el VIH/SIDA, distintos tipos de cáncer, enfermedades psiquiátricas y dependencias de sustancias. Las GES aseguran garantía de acceso a las atenciones requeridas, garantía de oportunidad (se estipula que los servicios se deben proveer en los plazos establecidos), garantía de protección financiera (las personas no deben abonar más del 20% del costo) y garantía de calidad (los prestadores de servicios deben estar previamente registrados y acreditados por la Superintendencia de Salud).

De acuerdo con las estimaciones sobre su alcance, aproximadamente un 20% de la población chilena está cubierta por el Plan AUGE. A su vez, según la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (Casen) de 2009, solo un 3,5% de la población no cuenta con ningún tipo de cobertura médica. Los recursos para financiar este Plan provienen de una ley de financiamiento (2003)⁸ en que se estableció un aumento de ciertos impuestos (al tabaco, aduanas e impuesto al valor agregado (IVA)) (Robles, 2011).

Otra política que vale la pena mencionar es el Programa SUMAR de la Argentina, que el gobierno nacional puso en marcha como una extensión del Plan Nacer (descrito en detalle en el capítulo III). El Programa SUMAR permitió, además de la incorporación de niños y adolescentes hasta los 19 años, la cobertura de todas las mujeres hasta los 64 años. Este programa ofrece cobertura médica para las poblaciones especificadas que no cuentan con otro tipo de seguro médico u obra social, mediante una oferta de alrededor de 400 servicios de salud (controles, consultas y otro tipo de atenciones médicas). Específicamente para la población de mujeres de entre 20 y 64 años, se establece el acceso a las siguientes prestaciones: controles clínicos y ginecológicos (incluidos diagnósticos de enfermedades), vacunación, salud bucal y atención para víctimas de violencia sexual. Tal como ocurre con el Plan Nacer, por cada inscripción en el programa y por cada consulta o control, los centros de salud reciben recursos para asegurar una mayor calidad de los servicios otorgados

⁷ Véase más información en [en línea] http://www.salud.df.gob.mx/ssdf/seguro_popular/index/qsomos.php.

⁸ Ley Núm. 19888 que establece financiamiento necesario para asegurar los objetivos sociales prioritarios del Gobierno.

(mejoras de infraestructura, equipamiento y capacitación, entre otros aspectos). El programa ha contribuido a fortalecer la red de centros de salud, con lo que se ha logrado reducir un 85% las listas de espera (en comparación con 2003)⁹.

Es importante señalar, sin embargo, que las garantías de derechos de asistencia no necesariamente se traducen en un acceso efectivo si para el uso de los servicios se requieren niveles elevados de gasto de bolsillo o copagos. La disminución de estos costos ha sido un objetivo central de las reformas y nuevas políticas impulsadas en algunos países. Esta reducción ha tenido lugar básicamente a través de subsidios a los prestadores, disminuyendo costos a los usuarios y copagos en servicios de atención básica, exámenes de laboratorio y medicamentos.

Al respecto, mediante la Política Nacional de Medicamentos (Programa REMEDIAR), establecida en la Argentina en 2002, se busca garantizar el acceso gratuito a medicamentos a las poblaciones más vulnerables. En términos generales, el programa abarca este objetivo en cuatro etapas: la selección, el aprovisionamiento, la distribución y el uso de los medicamentos. Específicamente, se hace entrega a los Centros de Atención Primaria de la Salud (CAPS) de botiquines que contienen medicamentos esenciales para asegurar el tratamiento del 90% de las patologías más comunes en este nivel de atención¹⁰. En cuanto a los resultados de REMEDIAR, hasta 2014 se distribuyeron a los CAPS más de dos millones de botiquines en todo el territorio nacional, lo que corresponde a una suma de 389 millones de medicamentos. En 2010, estaban cubiertas en este primer nivel de atención 15 millones de personas, un 94% de ellas pertenecientes a hogares pobres y un 71% pertenecientes a hogares bajo el umbral de la pobreza extrema¹¹.

Por otro lado, en 2008 se reformó el sistema de salud uruguayo, creando el Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS), con el propósito de ofrecer un acceso universal, homogéneo y de calidad para toda la población, articulando a todos los prestadores de salud y modificando los sistemas de gestión y financiamiento. En el marco de la misma ley se creó también el Fondo Nacional de Salud, al que deben aportar todos los trabajadores (entre un 3% y un 6% del salario) y los empleadores (5%)¹². Con este sistema se impulsó una reducción considerable de los precios de órdenes y tickets (estableciendo en varios casos que pasan a ser gratuitos) y también se eliminaron totalmente algunas de las tasas que se cobraban a los usuarios en distintos tratamientos e intervenciones (procedimientos de quimioterapia y radioterapia, colpocitologías oncológicas, procedimientos de diagnóstico que necesitan la aplicación de anestesia o sedación y medicamentos no antibióticos).

Finalmente, la calidad de los servicios de salud ha pasado a formar parte de la agenda de políticas en varios países de la región. La expansión de servicios específicos y de redes de atención primaria, así como de los horarios de atención en los hospitales, se combinó en varios países con el fortalecimiento de las instituciones reguladoras de los prestadores de salud. Esto es lo que ha ocurrido en el Uruguay, donde las instituciones prestadoras deben proveer servicios adecuados según el Plan Integral de Prestaciones (PIP): diagnóstico y tratamiento adecuado; servicios de rehabilitación, recuperación y cuidados paliativos, y servicios de promoción y protección adecuados a los antecedentes personales y sociales de los pacientes. Periódicamente, el Ministerio de Salud Pública evalúa la atención brindada por los centros de salud según su cumplimiento de las prestaciones¹³.

⁹ Véase [en línea] <http://www.msal.gov.ar/index.php/component/content/article/46-ministerio/455-una-decada-por-la-inclusion-y-la-salud-publica>.

¹⁰ También se ofrecen capacitaciones para los trabajadores de la salud (por ejemplo, cursos de cuidado de medicamentos en atención primaria de la salud, taller de operatoria de botiquín de medicamentos esenciales y terapia racional en atención primaria de la salud).

¹¹ Véase [en línea] <http://remediar.msal.gov.ar/index.php/noticias/1286-remediar-cumple-12-anos>.

¹² Los aportes personales son progresivos según el nivel de ingresos y el tamaño de la familia. Una tercera fuente de aportes proviene del gobierno nacional. En el SNIS, por lo tanto, se incluye a todos los trabajadores dependientes (públicos y privados), a los no dependientes (de empresas unipersonales y monotributistas), a los nuevos jubilados y a los hijos dependientes de todos estos (menores de 18 años o mayores con discapacidad). El SNIS no funciona como un sistema universal único.

¹³ Véase [en línea] http://www.bps.gub.uy/4959/avances_incorporacion_de_colectivos_al_snis.html.

Los esfuerzos reseñados reflejan un avance importante en el incremento de la cobertura y calidad del aseguramiento en materia de salud. También se constatan logros en la modificación de las bases de financiamiento de algunas políticas, en el sentido de que se ha apostado a reducir el gasto de bolsillo y hacer recaer más los costos de los seguros en los aportes a la seguridad social así como en rentas generales para sostener la cobertura no contributiva. Sin embargo, la región todavía enfrenta desafíos importantes no solo en la profundización de estos objetivos, sino también en la transformación de largo plazo de modelos de atención que todavía mantienen una lógica segmentada (Valencia, Foust y Tetreault, 2013). Por ejemplo, en muchos países los sistemas de atención pública y no contributiva solo ofrecen atención primaria y secundaria, pero no terciaria, y presentan déficits importantes de calidad en la atención. Por otro lado, es atendible la preocupación por los eventuales desincentivos a la formalización que algunas medidas (el Seguro Popular de Salud, por ejemplo) pueden generar (Levy, 2011).

ii) Seguro de enfermedad y seguro por accidentes del trabajo

Los seguros de enfermedad son un componente central para proteger a la población trabajadora. Cuando no están presentes, los períodos de enfermedad conllevan el riesgo de la pérdida del empleo y los ingresos, empujando a la vulnerabilidad a los trabajadores y sus familias. La ausencia de seguros de enfermedad no solo reduce los impactos positivos esperados de la expansión de la cobertura del aseguramiento en salud, sino que los anula, en especial en contextos de choques externos y crisis económica.

Por otro lado, en la actualidad, en 14 de los 17 países de la región de los que se cuenta con esta información, la cobertura por accidentes del trabajo se produce a través de la seguridad social. La Argentina, Costa Rica y Panamá son los únicos países que disponen de sistemas en que la responsabilidad de compensar por accidentes del trabajo recae en su totalidad sobre el empleador. En el resto de los países, la responsabilidad es compartida, debido a que el seguro por accidentes está incorporado al sistema de seguridad social (OIT, 2014)¹⁴.

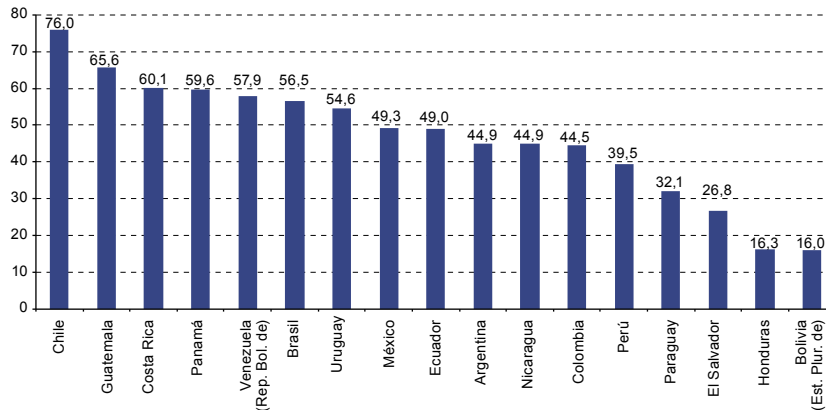
Más allá de su rol como empleador, son pocos los casos en que el Estado provee financiamiento para la cobertura del seguro por accidentes del trabajo. El caso más notorio es el del Ecuador, donde el 40% del costo de la pensión proviene de financiamiento público; en Guatemala y Venezuela (República Bolivariana de), el Estado aporta un 1,5%. Además, la cobertura de los seguros por accidentes del trabajo es muy variable en la región: va desde, aproximadamente, un 16% de la fuerza de trabajo en Bolivia (Estado Plurinacional de) y Honduras hasta un 76% en Chile. Al margen de estos extremos, en la mayoría de los países está cubierto por lo menos un tercio de la fuerza laboral y la cobertura suele ser obligatoria (OIT, 2014) (véase el gráfico IV.3).

¹⁴ Esto no significa, sin embargo, que en todos los países los trabajadores deban hacer contribuciones. En la mayoría de los casos, también ocurre que el empleado no hace ningún aporte y el empleador es el que debe asumir los costos del seguro, pero a través de las contribuciones a la seguridad social.

■ Gráfico IV.3

América Latina (17 países): estimación de la cobertura (obligatoria) por accidentes laborales, 2014

(En porcentajes de la fuerza de trabajo)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Organización Internacional del Trabajo (OIT), *World Social Protection Report. Building economic recovery, inclusive development and social justice, 2014/15*, Ginebra, 2014.

Es importante señalar, además, que los trabajadores autónomos o por cuenta propia se encuentran en situación de desventaja en materia de protección frente a accidentes del trabajo, por cuanto en la mayoría de los países no existe un mecanismo previsto para su protección. En aquellos casos en que sí existen instrumentos definidos, las contribuciones suelen ser variables y voluntarias (OIT, 2014).

También son interesantes los avances que han tenido lugar en la consolidación de seguros no contributivos. En el Ecuador, por ejemplo, existe un seguro de vida para aquellos ciudadanos que reciben el Bono de Desarrollo Humano (BDH), una transferencia monetaria para las personas mayores de edad en situación de pobreza. Si el titular del bono fallece, su familia podrá cobrar un seguro de hasta 500 dólares. Además, se ofrecen descuentos y apoyos para cubrir los costos funerarios (MIES, 2013; El Mercurio, 2011). Por otro lado, en 2013, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) de México creó el Seguro de Vida para Jefas de Familia, con que se busca contribuir al bienestar de la población más vulnerable. La SEDESOL establece que las beneficiarias deben cumplir con al menos uno de los siguientes requisitos: encontrarse bajo la línea de bienestar mínimo o tener acceso precario a servicios básicos de vivienda o alimentación. Por otro lado, también pueden ser beneficiarias aquellas mujeres que no han completado la educación primaria o que no tienen acceso a servicios de salud o seguridad social. Los hijos de aquella persona que cumpla con los requisitos establecidos recibirán, en caso de fallecimiento de la titular del seguro, un apoyo económico mensual. El monto de la transferencia aumenta en función del nivel educativo de los hijos: desde 315 pesos mexicanos (21 dólares) para los preescolares hasta 1.943 pesos mexicanos (127 dólares) para los que culminen la educación superior técnica. El dinero se entrega con una modalidad bimestral y está condicionado a la comprobación de asistencia a la educación¹⁵.

¹⁵ Véase Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), "Seguro de Vida para Jefas de Familia" [en línea] http://www.sedesol.gob.mx/en/SEDESOL/Seguro_de_Vida_para_Jefas_de_Familia.

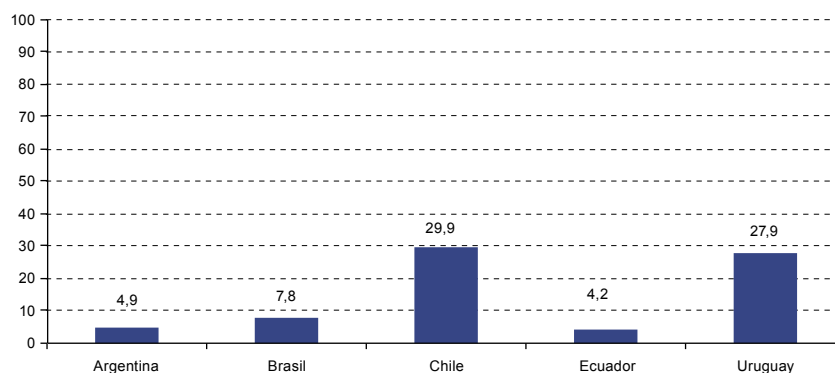
iii) Seguro y subsidios de desempleo y otras políticas pasivas

Buena parte de los países de América Latina cuentan con algún instrumento para la regulación de las contrataciones, los despidos y las indemnizaciones que deben regir estas situaciones. Sin embargo, muy pocos países disponen de seguro de desempleo o de cuentas de ahorro individual para el desempleo: solo seis países de la región (Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de)) cuentan con seguros de desempleo y ocho países (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Panamá, Perú y Venezuela (República Bolivariana de)) tienen una normativa que establece cuentas de ahorro individual para la protección frente al desempleo (Velásquez Pinto, 2014).

En general, los seguros de desempleo (en algunos países denominados seguros o fondos de cesantía) incluyen, además de una transferencia o reemplazo salarial por un período establecido de tiempo, la asistencia en salud. Allí donde existen seguros de desempleo, la cobertura de los trabajadores es relativamente baja. En Chile, están cubiertos cerca del 30% de los trabajadores, en el Uruguay el 27,9%, en el Brasil el 7,8%, en la Argentina el 4,9% y en el Ecuador apenas el 4,2% (véase el gráfico IV.4).

■ Gráfico IV.4

América Latina (5 países): cobertura de trabajadores con seguro de desempleo, 2014
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Organización Internacional del Trabajo (OIT), *World Social Protection Report. Building economic recovery, inclusive development and social justice, 2014/15*, Ginebra, 2014.

En la comparación internacional, estos niveles son significativamente más bajos que los registrados en el mundo desarrollado. Aunque el panorama es heterogéneo, el promedio (simple) de la cobertura de los países de Europa Occidental es de alrededor del 63,8%¹⁶.

Por otro lado, los sistemas de cuentas de ahorro individual —en general asociados a garantías o seguros por tiempo de servicio— permiten la acumulación individual de aportes y su retiro en caso de despido (ejemplos de ello son la Compensación por Tiempo de Servicios en el Perú o la Garantía por Tiempo de Servicio en el Brasil).

Mediante las apuestas recientes se ha buscado avanzar en varias direcciones: la ampliación de la duración de los seguros, el anclaje de los seguros con políticas activas de empleo y la flexibilización de los criterios de elegibilidad para tener derecho a ellos.

El Uruguay es un ejemplo interesante de las transformaciones a los seguros de desempleo en materia de extensión de plazos. En ese país, el seguro de desempleo es un derecho para todos los trabajadores formales y los fondos de este subsidio provienen de los aportes que estos hayan

¹⁶ Véase Organización Internacional del Trabajo (OIT), "Protección social" [en línea] <http://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowTheme.action?th.themeld=10> y Venn (2012).

hecho al Banco de Previsión Social a lo largo de su trayectoria laboral. En 2008, se reformó el sistema, implementando cambios en la remuneración y extensiones del plazo en ciertas circunstancias. Mientras que antes de la reforma el seguro equivalía al 50% del salario promedio de los últimos seis meses del empleado, después de la reforma se estableció que el monto otorgado irá decreciendo a lo largo de los seis meses (desde el 66% hasta el 40% del salario). Con respecto al plazo, se determinó que durante períodos de recesión económica las personas podrán recibir el subsidio por dos meses más, y que las personas mayores de 50 años recibirán la transferencia por seis meses adicionales a los ya establecidos (Filgueira y Hernández, 2012).

El anclaje de los seguros con políticas activas de empleo ha implicado una mayor vinculación con programas de capacitación y servicios de intermediación laboral para los desempleados. Las becas del Fondo de Cesantía Solidario en Chile, mediante las cuales se otorga financiamiento a los beneficiarios para la realización de cursos de capacitación laboral, son una muestra de esta estrategia. En ese mismo país, en el seguro de desempleo incorporado a la legislación en la década de 2000 se combina un subsidio con programas de capacitación e intermediación laboral y se incluyen programas de salud, asegurando a la vez que los hogares continúen recibiendo las asignaciones familiares (Robles, 2011).

Finalmente, la ampliación de los criterios de elegibilidad de los seguros ha operado básicamente incorporando a trabajadores informales, no cubiertos por los sistemas de seguridad social y, por ende, más expuestos a los efectos de los ciclos recesivos. Un ejemplo de ello es el Seguro de Capacitación y Empleo (ScyE) que la Argentina puso en marcha en 2006¹⁷ y que combina la incorporación de sectores informales con el desarrollo de estrategias de activación, como la capacitación y la intermediación laboral. Este seguro se enfoca en la población desempleada que no accedía al seguro de desempleo de base contributiva. A pesar de que en un principio el programa estaba destinado solo a aquellas personas que ya eran beneficiarias del Programa Jefes y Jefas de Hogares Desocupados (PJJHD), terminó por incorporar a todos los trabajadores desempleados, al margen de que nunca hubieran sido beneficiarios de transferencias asistenciales públicas. El objetivo del programa es promover las capacidades laborales de esta población y apoyarla en la búsqueda de empleo. El primer componente del programa consiste en una transferencia monetaria de 225 pesos argentinos (25 dólares) en los primeros 18 meses de duración del programa y 200 pesos argentinos (22 dólares) en los 6 meses restantes. El segundo componente son las distintas actividades y herramientas que ofrece el programa para aumentar las capacidades de los beneficiarios y, en consecuencia, sus probabilidades de insertarse en puestos de trabajo de mayor calidad. Dentro de estas se encuentran la posibilidad de acceder a servicios de orientación y asesoramiento en la búsqueda de trabajo, instancias de capacitación laboral y profesional, actividades de formación educativa con las que se busca promover la finalización de los estudios y una formación más profesional y asesoramiento a aquellos que busquen emprender un negocio propio (Repetto y Potenza Dal Masetto, 2012).

En la misma línea, el Seguro de Desempleo de la Ciudad de México otorga la posibilidad de acceder a un subsidio a los residentes de esa urbe que demuestren haber trabajado por un período de seis meses continuos, haber perdido el trabajo por causas ajenas a su voluntad, no percibir otros ingresos provenientes de subsidios o pensiones y estar activos en la búsqueda de otro empleo. La transferencia (por un período máximo de seis meses) equivale al salario mínimo vigente. Este seguro cuenta con un procedimiento especial para las mujeres que fueron despedidas injustamente por motivo de embarazo, exigiendo solo la residencia en el Distrito Federal y el hecho de no percibir ingresos por otro tipo de subsidio, pensión o jubilación. Por otro lado, el seguro cuenta con un programa de apoyo para los beneficiarios, con el fin de promover la reinserción laboral. En una primera fase, se ofrecen cursos de tres días de formación básica emprendedora. Luego, a aquellas personas que demuestren aptitud emprendedora se les ofrece la posibilidad de participar en un curso de diez sesiones, en que se continúa la capacitación enfocada en la creación de un negocio propio¹⁸.

¹⁷ Véase [en línea] <http://www.trabajo.gov.ar/segurocapacitacion/>.

¹⁸ Véase [en línea] <http://www.segurodedesempleo.df.gob.mx/>.

iv) Regulación y protección laboral

La regulación y la protección laboral son piezas clave en cualquier sistema de protección social. En particular, si operan en forma sostenida pueden contribuir a generar las condiciones para una adecuada apropiación de los frutos de la productividad por parte de todos los trabajadores, reduciendo así directa e indirectamente las desigualdades laborales. Su ausencia, en contraste, establece las condiciones para que las desigualdades estructuren el funcionamiento de los mercados laborales, reforzando así las vulnerabilidades que experimentan amplios sectores de la población en etapa activa.

Este campo es, quizás, aquel en que la dualidad de los sistemas de protección social de América Latina se hace más evidente: los mercados laborales latinoamericanos siguen funcionando, en muchos aspectos, con una línea divisoria entre quienes quedan dentro y quienes quedan fuera (CEPAL, 2012b). Las reformas asociadas al ajuste de los años noventa —tendientes en realidad a desregular, flexibilizar y reducir el alcance y la fuerza de la negociación colectiva— contribuyeron a debilitar la institucionalidad laboral (Tokman, 2006; Weller, 2009; CEPAL, 2012a), reforzando en parte esta división. Como resultado, en la mayoría de los países de la región —con las excepciones de la Argentina, el Brasil y el Uruguay— los niveles de cobertura sindical y negociación colectiva son bajos (la sindicalización de los asalariados llega al 15% y la negociación colectiva, sobre la misma base, alcanza entre el 8% y el 10%) (CEPAL, 2012a) y están estancados.

Existen, por otro lado, núcleos duros de desprotección y desregulación (o regulaciones menos exigentes). Este es el caso del empleo rural y el empleo informal (Tokman, 2006). El empleo rural es un área en que las regulaciones laborales son débiles, dispares y fragmentarias y en que los trabajadores, en general, tienen menos derechos o peores condiciones laborales de partida en comparación con sus pares urbanos (FAO/CEPAL/OIT, 2012; Faiguenbaum y Soto-Baquero, 2013). También el empleo doméstico persiste como un área particularmente desprotegida, por lo general adscrita a una situación más precaria que la del resto de los trabajadores (Blofield, 2012; CEPAL, 2013a). Esto es visible en aspectos como las horas máximas semanales de trabajo, el acceso al salario mínimo, la licencia por maternidad, el acceso a la seguridad social, el descanso semanal o las vacaciones (CEPAL, 2008; Valenzuela y Moras, 2009; Blofield, 2012).

En años recientes varios países han dado pasos significativos para el fortalecimiento de la institucionalidad y las regulaciones laborales. La región ha avanzado positivamente en la ratificación de los convenios internacionales fundamentales en materia de ejercicio de principios y derechos básicos vinculados al empleo y se han reforzado los derechos sindicales en algunos países, generándose a la vez condiciones para nuevos espacios institucionales de negociación colectiva (OIT, 2009).

Algunos países han hecho progresos relevantes en el establecimiento de topes de horas semanales de trabajo en sectores tradicionalmente precarios. Así, por ejemplo, a fines de 2008 se aprobó en el Uruguay una ley específica que regula el horario laboral de los trabajadores del sector rural. A pesar de que en ese país la ley de la jornada máxima de ocho horas fue instaurada a principios del siglo XX, ciertos sectores quedaron excluidos de esta norma (como los trabajadores rurales y los trabajadores domésticos). En la nueva ley, por un lado, se limita el máximo de horas diarias (8 horas) y el máximo de horas semanales (48 horas por seis días trabajados). Por otro lado, también se establecen criterios de descanso (descanso intermedio, descanso entre jornadas y descanso semanal) (MTSS, 2013).

Asimismo, en varios países se ha avanzado en la expansión y equiparación de derechos de sectores altamente informales y precarios, como el empleo doméstico.

El Estado Plurinacional de Bolivia introdujo una reforma a la legislación en 2003. Mientras que antes de la reforma los trabajadores domésticos podían trabajar hasta 16 horas por día, en la nueva legislación se impuso el límite de 8 horas diarias (en el caso de trabajadores que viven en el mismo

lugar donde laboran, el límite es de 10 horas). Por otro lado, la ley también otorgó a estos trabajadores el derecho a tener un día libre por semana, en tanto que previamente solo tenían derecho a seis horas libres los domingos. El acceso a la seguridad social, sin embargo, fue implementado recién en 2010, aunque en la reforma de 2003 se eliminaron los criterios de exclusión de otros derechos laborales¹⁹. El Uruguay presenta otro ejemplo de reforma dirigida hacia la mejora de los derechos de quienes laboran en el servicio doméstico. Antes de 2006, los trabajadores domésticos uruguayos estaban excluidos de derechos laborales básicos: no estaban comprendidos dentro de la limitación del trabajo diario a un máximo de ocho horas ni tampoco recibían seguro de desempleo. A partir de la reforma legislativa, se otorga a los trabajadores domésticos total igualdad de derechos y se prohíbe cualquier exclusión respecto de beneficios que gozan otros trabajadores (CEPAL, 2013b). En 2009, Costa Rica realizó una reforma al código laboral, referida específicamente a los trabajadores domésticos. En dicha reforma, se otorgaron a estos trabajadores un conjunto de derechos: salario mínimo, jornada laboral de ocho horas, un día de descanso por semana, afiliación a la seguridad social, vacaciones remuneradas e indemnización²⁰. En el Perú, a pesar de que también se llevó a cabo una reforma para ampliar los derechos del servicio doméstico, los trabajadores de este sector siguen sin estar considerados dentro de algunos derechos claves, como el salario mínimo o las vacaciones pagadas (reciben la mitad del pago que otros trabajadores)²¹. En el Ecuador, se incorporaron en 2012 una serie de reformas al código laboral, en las que se explicita que los trabajadores domésticos deben gozar de los mismos derechos que el resto de los trabajadores. Antes de 2012, la ley no estipulaba ningún límite a su horario laboral, mientras que con la reforma (Ley Orgánica para la Defensa de los Derechos Laborales de 2012) se estableció un máximo de ocho horas diarias y un salario mínimo (CEPAL, 2013b)²².

También hay señales alentadoras en relación con la formalización de otros sectores tradicionalmente informales. En el Perú, por ejemplo, para fomentar la formalización de los trabajadores, en 2003 se estableció la Ley de Promoción de la Competitividad, Formalización y Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa y del Acceso al Empleo Decente (Ley MYPE), con la que se impusieron ciertas pautas a estas empresas con el objetivo de ampliar los derechos laborales de sus trabajadores. En un principio, en virtud de esta ley los empleadores estaban obligados a cumplir con el pago de un salario mínimo, a establecer horarios de trabajo más acotados, a brindar a sus empleados un seguro de salud y a otorgar 15 días de vacaciones cada año. Lo que la ley no contemplaba era la afiliación a un sistema de pensiones. Debido a que, según las evaluaciones, la ley no era del todo efectiva y a que algunas empresas optaban por no registrarse para no asumir los costos de las obligaciones, en 2008 se realizaron algunos ajustes. Entre estos, se aclaró la definición de pequeñas empresas, a la vez que se declaró obligatorio el seguro de salud y la afiliación a un sistema de pensiones. Otra de las novedades de esta reforma fue la creación del Sistema de Pensiones Sociales, enfocado en aquellos empleados de microempresas que no formaban parte de ningún sistema de pensiones (Lavigne, 2013b).

En relación con las horas semanales de trabajo, la mayoría de los países de la región establecen el límite en 48 horas, mientras que algunos lo establecen en 44 o 45 horas; el Ecuador se destaca por ser el único país con un límite de 40 horas. Con respecto a las horas adicionales, los límites varían entre dos y cuatro horas por día. En El Salvador y el Perú, sin embargo, no se establece en la legislación ningún límite específico de horas extraordinarias ni un máximo de horas semanales. En este sentido, existe mayor variación en la región: en el Brasil y Venezuela (República Bolivariana de) no se puede trabajar más de 46 horas (incluidas horas extras), mientras que en Costa Rica y Guatemala la legislación permite hasta 72 horas de trabajo (véase el gráfico IV.5).

¹⁹ Por ejemplo, antes de 2003, los trabajadores domésticos tenían derecho a recibir solo la mitad del pago de la indemnización que se otorgaba al resto de los trabajadores (CEPAL, 2013b).

²⁰ Ley 8726 de 2009. Reforma del capítulo octavo del título segundo del Código de Trabajo, Ley N° 2. Ley del Trabajo Doméstico Remunerado [en línea] http://www.cepal.org/oig/doc/LeyesCuidado/CRI/2009_Ley8726_CRI.pdf.

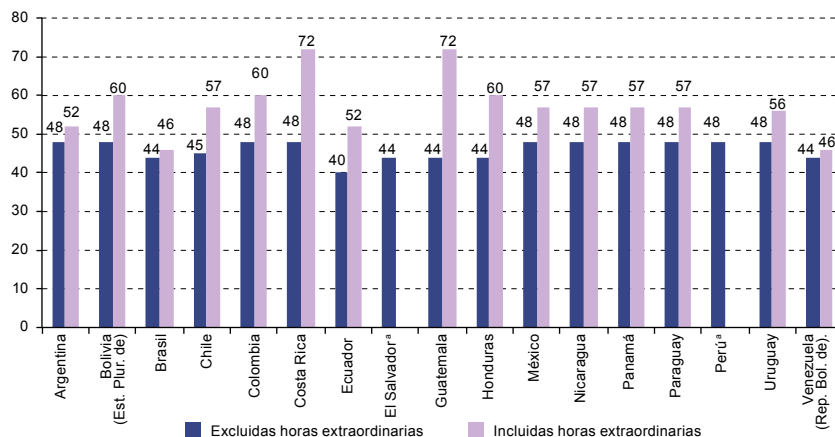
²¹ Sin embargo, con la reforma de 2003 se lograron algunos avances, como la reducción de la jornada laboral de 16 a 8 horas por día y el derecho a la seguridad (CEPAL, 2013b).

²² Véase [en línea] http://www.cepal.org/oig/doc/LeyesCuidado/EQU/2012_ModifLeyOrg.D.DerechosLab_EQU.pdf.

■ Gráfico IV.5

América Latina (17 países): límite legal de horas de trabajo semanal, excluidas e incluidas horas extraordinarias

(En números de horas)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de G. Ghosheh, *Working Conditions Laws Report 2012: A Global Review*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2013.

^a No se establece en la legislación un límite específico de horas extraordinarias.

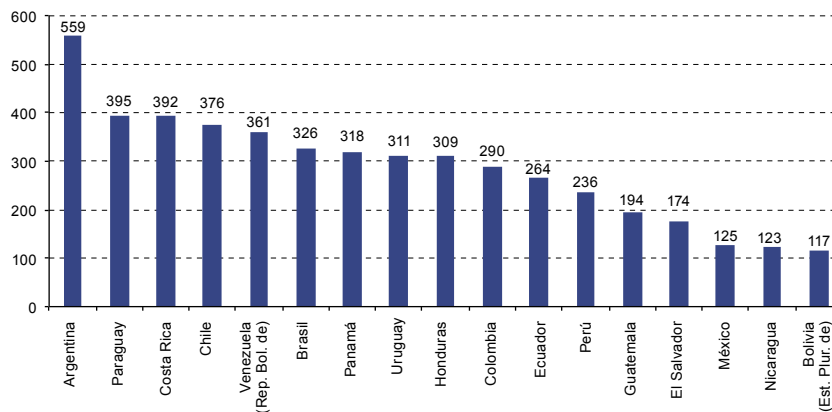
Más allá de los límites en la cantidad de horas extras, en todos los países de la región se debe remunerar este tiempo de trabajo, aunque en distinto grado. En Bolivia (Estado Plurinacional de), El Salvador, México, Nicaragua y el Uruguay, el recargo es de un 100% sobre el valor de la hora simple de trabajo. Los países donde está establecida una menor tasa de recargo (25%) son Colombia, Honduras, Panamá y el Perú, mientras que en el resto el recargo es de un 50%. A su vez, en la mayoría de los países no se puede compensar el trabajo extra con tiempo de descanso (días de vacaciones) y en los casos en que sí está permitido, debe ser acordado entre el empleador y el empleado²³.

Por otro lado, en la mayoría de los países el salario mínimo está establecido entre 200 y 300 dólares por mes (véase el gráfico IV.6). En cuanto a los mecanismos de fijación, en general los salarios mínimos se fijan a través de negociaciones tripartitas y, aun en aquellos casos en que esto no ocurre, los gobiernos establecen el salario mínimo tras recibir recomendaciones o realizar consultas con un cuerpo tripartito o especializado. También en varios países la legislación estipula que si no se logra establecer un acuerdo como resultado de las negociaciones tripartitas, el gobierno es el responsable de fijar el salario. Solo en dos países (Bolivia (Estado Plurinacional de) y Brasil) el gobierno fija el salario mínimo sin consultar a otros actores.

²³ En relación con los días de licencia anual (vacaciones), también existen diferencias importantes entre los países latinoamericanos. En un extremo se encuentran México y Honduras, donde por ley solo se otorgan 6 y 8 días de licencia, respectivamente; en contraste, en el Brasil, Panamá y el Perú los días de licencia son 21 (y en el Uruguay 20). En los casos restantes, los días establecidos son entre 10 y 15.

■ Gráfico IV.6

América Latina (17 países): valor del salario mínimo mensual, diciembre de 2011
(En dólares)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de G. Ghosheh, *Working Conditions Laws Report 2012: A Global Review*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2013.

En 6 de los 17 países incluidos en el gráfico, el salario mínimo se fija a nivel nacional, sin especificaciones por subgrupos. En el resto de los países, en cambio, además de fijarse un salario a nivel nacional, los salarios difieren por sector u ocupación o ambos (en un par de casos, también por tamaño de la empresa). En 10 de los 17 países, los salarios mínimos son establecidos para todos los trabajadores. En los restantes países, los aprendices, los trabajadores menores de edad y los trabajadores con discapacidad pueden ser remunerados por menos del salario mínimo.

b) Políticas activas de empleo

Las políticas activas de empleo son una pieza importante en los esfuerzos que se pueden realizar a través de los sistemas de protección social para combatir el desempleo y promover la inserción laboral. En cierta forma, estas políticas contribuyen a desmercantilizar el acceso al empleo por distintas vías.

En las últimas dos décadas prácticamente todos los países latinoamericanos han comenzado a impulsar políticas activas. Aunque en sus inicios estas políticas estaban enfocadas en la creación de trabajos (de forma más directa) y en reducir los “cuellos de botella” del mercado laboral, sus objetivos se han ido ampliando con el tiempo (Samaniego, 2002), expandiéndose a la inclusión de los sectores excluidos del mercado laboral y la reducción de la pobreza en un sentido general (OIT, 2003). Las políticas activas son claves para la moderación de los efectos de las fases recesivas, la incorporación de trabajadores de sectores vulnerables, la reducción de desequilibrios estructurales y el funcionamiento de los mercados laborales (Betcherman, Olivas y Dar, 2004).

En general, las políticas activas de empleo suelen clasificarse en tres tipos:

- i) capacitación y formación para el trabajo: políticas dirigidas tanto a los grupos en desventaja y las poblaciones más vulnerables, como al resto de los adultos ocupados, para promover la productividad y las capacidades de la fuerza laboral;
- ii) servicios públicos de empleo e intermediación laboral: políticas de apoyo a la búsqueda de empleo, servicios de colocación y derivación para capacitación, y

- iii) creación de empleo: políticas de generación de empleo en forma directa o indirecta (a través de subsidios, apoyos o incentivos a ciertas industrias).

A continuación se detallan los avances de los países de la región en estas tres áreas, documentando reformas recientes y orientaciones de políticas en este campo.

i) Políticas de capacitación e inserción laboral

Mediante las políticas de capacitación y formación para la inserción laboral se busca promover las capacidades de los trabajadores a fin de que se encuentren en mejores condiciones para competir en el mercado laboral. Dentro de este grupo de instrumentos se incluyen los programas de capacitación para población desempleada (mencionados en secciones anteriores) y ocupada pero en situación de alta vulnerabilidad, así como las políticas de activación de ciertos sectores que suelen estar en desventaja en materia de inserción laboral (mujeres y jóvenes).

Con las políticas de formación de población desocupada o que tiene empleos precarios, inseguros e inestables se busca la actualización y renovación de aptitudes y la reconversión en materia laboral. Varios países de la región han impulsado políticas de este tipo en los últimos años.

En la Argentina, a través del Plan Integral de Empleo Más y Mejor Trabajo se promueve la inserción laboral en empleos de calidad de trabajadores desocupados. Con esta política se apuesta a la generación de las calificaciones que tienen demanda en el mercado laboral (estratificado por regiones y por ramas de actividad) y, al mismo tiempo, se ponen en marcha “acciones orientadas hacia la inclusión social y laboral de los trabajadores, afectados por el desempleo y la precarización laboral, mediante el desarrollo de sus capacidades y competencias para mejorar sus condiciones de empleabilidad”²⁴. Su componente de Seguro de Capacitación y Empleo, antes mencionado (véase el apartado c de la sección 1, sobre seguro y subsidios de desempleo y otras políticas pasivas), es reflejo de un esfuerzo explícito por pasar de programas que combinan transferencias y promoción del empleo (Programa Jefes y Jefas de Hogares Desocupados) a políticas activas de capacitación articuladas con el trabajo de los servicios públicos de empleo.

En el Brasil, con el Plan Nacional de Calificación (PNQ) se busca mejorar la calificación de la fuerza laboral, entendiéndola como un derecho de los trabajadores. A través de tres pilares (Planes Territoriales de Calificación (*PlanTeQs*), Proyectos Especiales de Calificación (*ProEsQs*) y Planes Sectoriales de Calificación (*PlanSeQs*)), se trabaja con las personas desempleadas o en riesgo de quedar desempleadas, así como con población en situación de vulnerabilidad. Esta política reúne esfuerzos de instituciones públicas y privadas y ofrece instancias de capacitación profesional y especializada (Robles y Mirosevic, 2013; Gregol de Farias, 2014)²⁵.

Las políticas de formación diseñadas específicamente para facilitar la activación de ciertos sectores considerados vulnerables o con mayores dificultades para insertarse en el mercado laboral tienen una larga trayectoria en los países de la región. Desde los años noventa vienen implementándose políticas de inserción laboral para jóvenes que provienen de hogares con bajos ingresos y que no forman parte del sistema educativo, así como para mujeres inactivas o desempleadas y en situación de vulnerabilidad. De acuerdo con las evaluaciones, en la mayoría de los casos sus impactos han sido positivos tanto en relación con el aumento del empleo como en relación con el incremento de los ingresos de esta población (Samaniego, 2002; Betcherman, Olivas y Dar, 2004).

Se describieron las políticas activas orientadas a la inserción laboral juvenil. También existen políticas específicas para la capacitación laboral de mujeres. Un ejemplo interesante es el

²⁴ Véase [en línea] <http://www.trabajo.gov.ar/masymejor/index.asp>.

²⁵ Según cifras de la OIT, 790.000 trabajadores participaron en los cursos de capacitación desde su comienzo en 2003 hasta 2009. Véase [en línea] <http://www.oitcinterfor.org/pt-br/node/1585>.

Programa *Mulheres Mil* en el Brasil. Mediante este programa, que se lleva a cabo en el marco de *Brasil Sem Miséria*, en conjunto con el Ministerio de Educación, se busca mejorar la formación de las mujeres para asegurarles una mejor inserción en el mercado laboral. El programa opera a través de la implementación de cursos en que se vinculan la capacitación profesional y tecnológica con la educación formal. Los cursos son impartidos por instituciones y escuelas técnicas federales que trabajan en conjunto con las autoridades locales para identificar las necesidades específicas de las mujeres de esa municipalidad. En los cursos se tratan también temas vinculados a las emociones y la ciudadanía, dado que están dirigidos a una población vulnerable que con frecuencia está expuesta al machismo y a la violencia doméstica, y sufre de otras consecuencias emocionales de la pobreza. El público objetivo son mujeres mayores de 15 años que se encuentren en situación de extrema pobreza y que preferentemente sean beneficiarias del programa *Bolsa Família*²⁶.

Otro ejemplo es el Programa Mujer Trabajadora y Jefa de Hogar, ejecutado en Chile por el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), que está dirigido a apoyar a las mujeres de entre 18 y 65 años, económicamente activas, en su inserción al mercado de trabajo. Las destinatarias del programa son: i) jefas de hogar y principales responsables del sustento económico de la familia, y ii) mujeres que no son jefas de hogar pero que de igual modo deben generar ingresos para el hogar. Además, las beneficiarias deben estar entre los primeros tres quintiles de ingreso y tener menores de edad bajo su cargo. El programa tiene un eje principal, en que se ofrecen talleres y otras actividades orientadas hacia la mejora de la empleabilidad de las mujeres. Entre estas se incluyen talleres de habilitación laboral, capacitación e intermediación laboral, apoyo al emprendimiento y nivelación de estudios. Como servicios complementarios, el programa también ofrece actividades de alfabetización digital. A su vez, las beneficiarias pueden acceder a atención en salud odontológica y sus hijos tienen acceso al cuidado (en guarderías y jardines infantiles). Los cursos en general duran entre uno y dos años y cada beneficiaria participa en las actividades más pertinentes según sus necesidades (Vargas, 2014).

En general, son pocas las evaluaciones disponibles en la región que muestren impactos concluyentes de las políticas de capacitación laboral y formación (Betcherman, Olivas y Dar, 2004). De acuerdo con los resultados, existen variaciones importantes según las características de la capacitación, la institución que la ejecuta o el área geográfica donde se realiza (Samaniego, 2002). Las principales debilidades de las políticas de capacitación laboral se relacionan con la focalización de los programas, la escala de los programas implementados (muchos con cobertura muy limitada), la necesidad de validar y certificar las capacitaciones y la importancia de establecer un vínculo con los empleadores (Bucheli, 2006).

ii) Intermediación laboral

Las políticas de intermediación laboral se estructuran sobre la base de los servicios de empleo. Entre los servicios de apoyo a la búsqueda de empleo se incluyen acciones como el asesoramiento sobre puestos de trabajo, bases de datos sobre ofertas laborales y ferias de empleo, entre otros. Estos servicios acompañan a la población desempleada o que busca trabajo por primera vez en el desarrollo de habilidades y estrategias necesarias para conseguir empleo. Entre los servicios de empleo también se incluyen servicios de colocación y bolsas de trabajo que cumplen una función de intermediación entre la oferta y la demanda laboral, a partir de la construcción de bases de datos de puestos vacantes y la difusión de información tanto sobre ofertas laborales como sobre solicitantes de trabajo.

En América Latina se ha producido un desarrollo interesante de políticas para el establecimiento de servicios públicos de empleo en los últimos años.

²⁶ Véase “Programas de inclusión laboral y productiva”, Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe [en línea] <http://dds.cepal.org/bdilp/>.

En Chile, las Oficinas Municipales de Información Laboral (OMIL) son los organismos encargados de facilitar la intermediación entre empleador y empleado, centralizando datos sobre las ofertas laborales y construyendo vínculos entre empresas y trabajadores (Robles, 2011; Vargas, 2014). Estas oficinas cumplen un rol central en las políticas laborales del país, con un impacto razonable en la inserción laboral (Robles, 2011).

En el Brasil, mediante el programa de intermediación de la mano de obra (*Intermediação de Mão de Obra* (IMO)) se pretende vincular a las personas que buscan trabajo con las instituciones que están en búsqueda de trabajadores. El objetivo es facilitar el proceso a ambas partes (empleado y empleador), reduciendo los costos y los tiempos generalmente involucrados en él. El público objetivo del programa son las personas que buscan trabajo por primera vez, desempleados, personas de edad, personas con discapacidad y todos los trabajadores en general. A su vez, el programa también involucra a empresas, tanto públicas como privadas. El programa opera a través del Sistema Nacional de Empleo (SINE), que fue creado con el fin de promover la intermediación laboral —a través de agencias y oficinas de colocación, y del registro oficial de ofertas laborales y de personas en búsqueda de trabajo— y proveer subsidios a los programas de formación de mano de obra.

En Jamaica, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social desarrolla la función de intermediación laboral. Para ello, creó una base de datos en que se centralizan las ofertas laborales, favoreciendo el contacto entre los empleadores y las personas en búsqueda de trabajo. Esto incluye un sistema llamado Labour Market Information System (LMIS) y una oficina denominada *Electronic Labour Exchange*, que facilitan la búsqueda de trabajo, conectando a ambas partes (empleador y personas en búsqueda de trabajo) (Lavigne y Vargas, 2013).

En los países desarrollados, se ha encontrado que los servicios de asistencia de búsqueda laboral son costo-efectivos en comparación con otros programas y que con ellos se ha logrado reducir los períodos de desempleo (Bucheli, 2006). En América Latina, la implementación de estas políticas se ha traducido en una modernización de los sistemas de información y un avance en cuanto a la relación entre los ámbitos público y privado y las organizaciones sin fines de lucro. Sin embargo, las evaluaciones de impacto son escasas. Una excepción es el caso del Brasil, donde se han llevado a cabo evaluaciones rigurosas de estas políticas. De acuerdo con sus resultados, los servicios de intermediación no impactaron significativamente en la posibilidad de conseguir empleo, aunque sí en la calidad del empleo encontrado (Samaniego, 2002).

iii) Creación de empleo

Entre las políticas de creación de empleo se incluyen subsidios a los empleadores, apoyo al autoempleo y el microemprendimiento y creación directa de trabajo.

Los subsidios a los empleadores funcionan como estímulos para que las empresas contraten a aquellas personas que suelen verse desfavorecidas a la hora de conseguir empleo. Este tipo de políticas, además de promover la inclusión social de estas personas, contribuyen al desarrollo de sus capacidades y al mantenimiento de un vínculo con el mercado laboral. Un ejemplo relevante en este sentido es el bono al trabajo de la mujer, creado por el Ministerio de Desarrollo Social de Chile en 2012. Con el bono se busca incentivar la incorporación laboral de las mujeres de contextos vulnerables. Se basa en dos pilares: una transferencia monetaria a las mujeres trabajadoras y un subsidio a los empleadores por la contratación de mujeres. Los criterios para recibir el bono consisten en tener entre 25 y 59 años y estar ubicada en el 40% más bajo de la distribución de ingresos. Pueden recibir el bono tanto trabajadoras dependientes como independientes, estas últimas siempre que cumplan con los aportes previsionales correspondientes. El monto del bono varía según los ingresos percibidos y tiene una duración de cuatro años consecutivos²⁷.

²⁷ Véase [en línea] <http://www.bonotrabajomujer.cl/>.

Además, hay políticas con las cuales se apoya el autoempleo otorgando préstamos, subsidios y/o asesoramiento técnico para la formación de microempresas. Este tipo de apoyos se crean tanto para acompañar a los microempresarios ya existentes como para impulsar a las personas desempleadas a emprender su propio negocio. En la mayoría de los programas de este tipo se incluye un componente importante de subsidio o crédito, dado que estos sectores suelen tener dificultades para acceder al crédito y no cuentan con capital suficiente para hacer las inversiones requeridas. Asimismo, en los programas también se suele incluir un componente de apoyo técnico, para acompañar al microempresario en el desarrollo de su empresa, ofreciendo la capacitación necesaria para el manejo del negocio.

Una muestra de los avances de los países latinoamericanos en este campo es el programa Manos a la Obra, que comenzó a implementarse en la Argentina en 2003, con el fin de promover el trabajo entre distintos grupos o asociaciones productivas, así como entre aquellos trabajadores que realizan su actividad de modo independiente o que no se han formalizado. El programa ofrece algunas herramientas para fortalecer a estos sectores, principalmente a través de subsidios para que adquieran nuevo equipamiento, maquinaria u otros insumos necesarios para potenciar su capacidad productiva (Repetto y Potenza Dal Masetto, 2012)²⁸.

En el Perú, mediante el Programa Vamos Perú se promueven el trabajo y la producción en sectores específicos (agroindustrial, textil, forestal, minero e industrial), ofreciendo capacitación laboral y asistencia técnica a las pequeñas y medianas empresas en distintas áreas (informática, construcción, mecánica y gastronomía, entre otras) (Lavigne, 2013b).

Por otro lado, en el Brasil por medio del Fondo de Amparo al Trabajador (FAT), uno de los fondos del Ministerio de Trabajo y Empleo, se financia el Programa de Generación de Empleo y Renta (PROGER), que ofrece un subsidio destinado a fomentar la modernización y la inversión en ciertos sectores productivos, en especial aquellos fuertemente dependientes de la mano de obra (Robles y Mirosevic, 2013). Este programa está dirigido a micro y pequeñas empresas, cooperativas y asociaciones productivas, así como a aquellas personas con bajos ingresos que buscan potenciar sus emprendimientos. Básicamente, el programa ofrece líneas de crédito agrupadas en diversas categorías: inversión para micro y pequeños emprendimientos, financiamiento de emprendimientos medianos y grandes, fomento a la construcción, inversiones en infraestructura, fomento a la exportación, fomento a la innovación y la difusión tecnológica e iniciativas específicas²⁹. Además, los servicios de Asistencia Técnica y Extensión Rural (ATER) tienen la finalidad de brindar a las poblaciones rurales asistencia técnica en materia de desarrollo productivo. Con los servicios de ATER se busca mejorar las capacidades productivas de las comunidades rurales a través de diversas acciones: potenciando el uso de recursos naturales y locales, estimulando la diversificación de la producción y asesorando a los agricultores en la adaptación de nuevas tecnologías, entre otras. Los técnicos que proveen asesoramiento acompañan a las familias desde el diagnóstico de las necesidades hasta la implementación de proyectos. Por otro lado, la ATER también incentiva el trabajo comunitario y la formación de redes entre productores y localidades, buscando preservar los rasgos culturales y las particularidades de cada comunidad (Gregol de Farias, 2014; Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2004)³⁰. Finalmente, cabe destacar el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF), que provee a los agricultores apoyo financiero para realizar proyectos vinculados con su producción. Existen diversos tipos de créditos en el programa, ya sean créditos para la inversión en

²⁸ Con la implementación del plan Argentina Trabaja, en 2010, se redujo el financiamiento a este programa.

²⁹ Para postular al programa, los interesados deben dirigirse a uno de los bancos federales oficiales que cumplen la función de intermediarios y presentar allí sus proyectos de inversión y planes de negocio. Los montos y los plazos del crédito varían según las especificaciones de cada línea de crédito. Sin embargo, en el programa está establecido que el dinero no puede ser usado para pagar deudas, sino que tiene que ser destinado exclusivamente a financiar actividades productivas generadoras de trabajo o capital. Mediante el crédito "PROGER urbano-micro y pequeñas empresas", por ejemplo, se otorga un préstamo de hasta 600.000 reales (aproximadamente 200.000 dólares) por un plazo de hasta 96 meses. Véase más información en [en línea] <http://portal.mte.gov.br/fat/>.

³⁰ Existen programas específicos para comunidades indígenas, pescadores artesanales y comunidades *quilombolas*.

nuevo equipamiento, maquinaria o métodos de producción o créditos destinados al financiamiento de alguna actividad agropecuaria. Por otro lado, también hay créditos disponibles para poblaciones específicas: PRONAF Mulher (para mujeres productoras), PRONAF Jovem (para jóvenes productores) y Microcrédito Rural (para productores de más bajos ingresos) (Gregol de Farias, 2014; Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2004).

En Jamaica, el gobierno nacional creó el Organismo de Fomento de las Inversiones en Microempresas (MIDA), que promueve el acceso al crédito y al capital de aquellos emprendedores de contextos vulnerables que buscan desarrollar sus negocios en los sectores de la agricultura o los servicios (Lavigne y Vargas, 2013).

Por último, existen ciertas políticas dirigidas a la creación directa de empleo. En la mayoría de los casos consisten en la generación de trabajos en obras públicas o empleos públicos, a veces combinados con la creación de servicios o bienes públicos para una comunidad a través de la contratación de personas desocupadas para proveerles un empleo y un ingreso. Estos programas suelen implementarse en períodos de recesión económica con el fin de disminuir el nivel de desempleo y asegurar un ingreso estable a esta población (Bucheli, 2006).

La región cuenta con numerosas iniciativas de este tipo, desarrolladas en los períodos de crisis. Así, por ejemplo, el programa A Trabajar Urbano, hoy llamado Trabaja Perú, se enfoca en la creación de empleos y el fortalecimiento de la formación de los trabajadores desempleados, en especial aquellos que se encuentran en contextos críticos. El objetivo de crear empleos se aborda a través del financiamiento de obras y servicios que demandan mano de obra. El público objetivo de esta política son padres de familias que tengan al menos un dependiente menor de 18 años. Entre 2006 y 2011, participaron en el programa 835.664 personas (Lavigne, 2013b).

Otro antecedente relevante, por su cobertura, duración y recursos, es el programa Trabajar, que se puso en marcha en la Argentina a partir de mediados de los años noventa. Fue un programa de empleo transitorio implementado por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, que otorgaba una remuneración básica, así como cobertura de salud y seguro de accidentes, a personas en situación de desempleo y de pobreza. El trabajo —básicamente en servicios comunitarios— funcionaba como una contraprestación a estos beneficios (Cruces, Epele y Guardia, 2008). El programa tuvo una focalización razonable (Jalan y Ravallion, 1999) e impactos positivos en el ingreso de los beneficiarios (Jalan y Ravallion, 1999; Ravallion y otros, 2001). El programa Trabajar dejó de operar en 2002 y sus beneficiarios fueron incorporados al Programa Jefes y Jefas de Hogares Desocupados.

En México, el Programa de Empleo Temporal (PET) ofrece desde el año 2000 distintos tipos de apoyo a comunidades especialmente vulnerables, con escasos recursos y en las que existen niveles bajos de productividad y demanda laboral³¹. El programa está dirigido a promover la generación de ingresos de la población mayor de 16 años que se encuentre en situación de pobreza o indigencia, a través de diversos apoyos, exigiendo como contraprestación la participación en proyectos y obras que favorecen a la comunidad. Los tres tipos de apoyo brindado son: i) apoyos directos; ii) apoyos a la participación social, y iii) apoyos para la ejecución de proyectos³². Los apoyos directos son entregas de dinero, equivalentes a un 99% del salario mínimo general (con un máximo de 132 jornales³³ por año). En segundo lugar, los apoyos a la participación social se refieren a la oferta de

³¹ El PET interviene en los Municipios de Muy Alta, Alta o Media Marginación (MMAM), Municipios con Alta Pérdida de Empleo (MAPE), municipios en los que está presente la Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCH) y aquellos municipios que participan en el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.

³² Dentro de los recursos del PET, hasta un 20% es apartado para el componente PET Inmediato (PETI). Este componente fue creado para asistir a aquellas comunidades afectadas por alguna situación de emergencia (como desastres naturales) que requieran de asistencia inmediata (véase el capítulo VIII). En estos casos, se puede hacer uso de los recursos sin perjuicio del cumplimiento de los criterios de elegibilidad o cobertura existentes para el PET. Las acciones y obras que se realicen bajo esta modalidad corresponden a la construcción y reparación de infraestructura cuyo deterioro perjudica las actividades productivas de la comunidad (por ejemplo, obras de drenaje, pavimentación y reconstrucción de puentes) (SEDESOL [en línea] http://www.sedesol.gob.mx/en/SEDESOL/PET_Inmediato).

³³ Jornadas laborales (días de trabajo).

distintas actividades, como talleres de planeamiento o capacitaciones sobre acciones de prevención y reducción de daños causados por desastres naturales. Por último, las personas pueden presentar proyectos; al ser estos aprobados, reciben apoyos económicos para facilitar, por ejemplo, la compra de herramientas o materiales, o financiar costos de transporte³⁴.

c) Conciliación entre vida laboral y reproductiva

Las políticas de conciliación entre vida laboral y doméstica forman parte de las denominadas políticas de familia, con que se busca reemplazar, derivar o secuenciar de otra forma las funciones reproductivas y de cuidado, especialmente de los niños pequeños. Un componente clave dentro de las políticas de conciliación son las licencias laborales. A nivel internacional existen tres tipos de mecanismos legales que otorgan beneficios a personas ocupadas en empleos formales que tengan hijos pequeños (Bruning y Plantenga, 1999): i) las licencias maternas, que establecen el derecho de las mujeres a no trabajar en el período posterior al parto y, en general, en la etapa de término del embarazo; ii) las licencias paternas, que establecen el derecho de los padres empleados a no trabajar en el día del parto y los días posteriores, y iii) las licencias parentales, que pueden ser utilizadas por cualquiera de los dos progenitores, generalmente por períodos más extensos, y están orientadas más claramente a resolver las necesidades de cuidado del niño en forma más prolongada (Drew, 2005; OCDE, 2012).

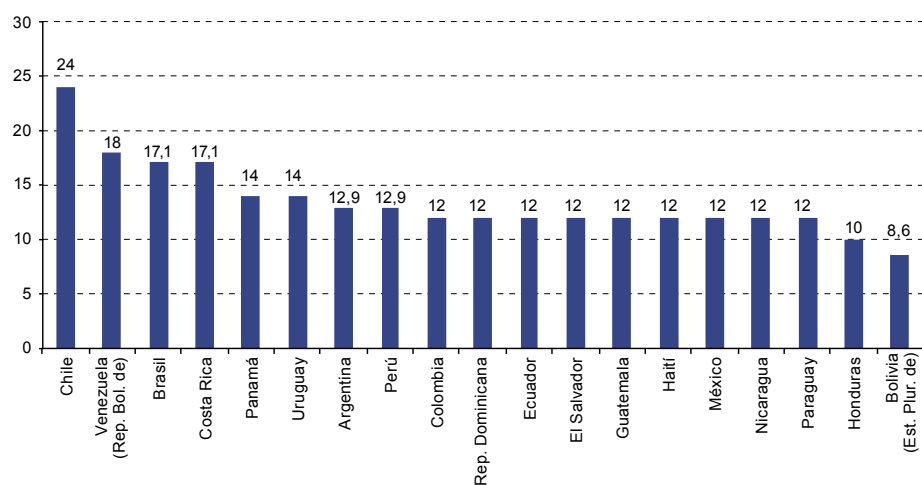
i) Licencias por maternidad

Todos los países latinoamericanos cuentan con algún tipo de mecanismo de licencia maternal, aunque existen diferencias en diversas dimensiones, como la duración, la remuneración, la fuente de financiamiento y las reglas de acceso, entre otras. A pesar de que la normativa internacional establece que la licencia maternal debe ser de 14 semanas, en varios países de la región está estipulada una duración inferior y generalmente se otorga licencia por 12 semanas; solo en ocho países se otorga licencia por 12 semanas o más y entre ellos los casos chileno y cubano son los más destacables (24 semanas y 18 semanas, respectivamente). En lo que se refiere a la remuneración, en la mayoría de los países latinoamericanos está establecido un reemplazo del 100% del salario (a pesar de que no siempre se otorga este monto durante todo el plazo) (véase el gráfico IV.7).

³⁴ Véase [en línea] <http://www.sct.gob.mx/index.php?id=3813>.

■ Gráfico IV.7

América Latina (19 países): duración de la licencia maternal, alrededor de 2013
(En semanas)

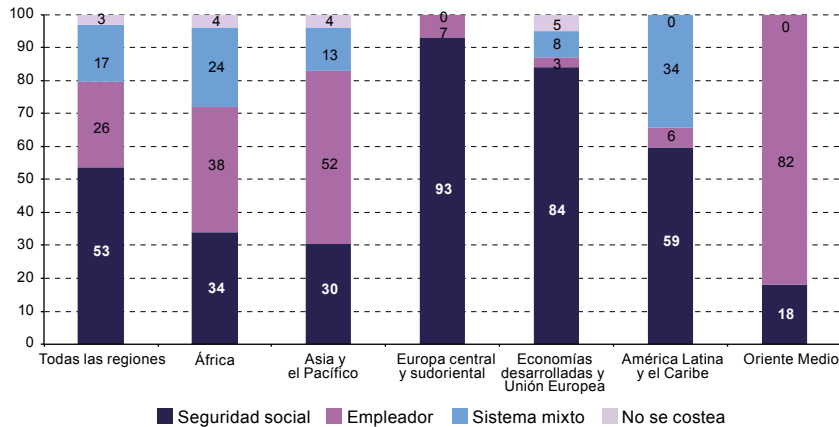


Fuente: C. Rossel, "Políticas para las familias en América Latina: panorama de políticas de reducción de pobreza y conciliación entre trabajo-familia" 2013 [en línea] <http://www.un.org/esa/socdev/family/docs/FAMILYPOLICIESINLATINAMERICA.pdf>.

Debido a la importancia de desvincular a los empleadores de los costos de la contratación de mujeres en etapa reproductiva (y así garantizar un derecho igualitario al empleo), es relevante considerar también la fuente de financiamiento de las licencias maternales. En este sentido, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) recomienda que el pago provenga de los sistemas de seguridad social o de recursos públicos (OIT/PNUD, 2009). En un 59% de los países latinoamericanos las licencias maternales se financian a través de la seguridad social, lo que representa una proporción baja en comparación con la que se observa en los países desarrollados, en un 84% de los cuales la licencia se financia por esta vía (véase el gráfico VI.8).

■ **Gráfico IV.8**

Regiones del mundo: distribución del número de países según fuente de financiamiento de las licencias maternales, alrededor de 2011
(En porcentajes)



Fuente: Organización Internacional del Trabajo (OIT), *La maternidad en el trabajo: examen de la legislación nacional. Resultados de la Base de datos de la OIT sobre las leyes relacionadas a las condiciones de trabajo y del empleo*, Ginebra, 2010.

En América Latina, las altas tasas de informalidad continúan siendo un problema, principalmente por el hecho de que un número elevado de trabajadores no acceden a los servicios de seguridad social que están atados a la formalidad. En el caso de la licencia maternal ocurre lo mismo, en la medida en que la cobertura de este seguro suele restringirse a las trabajadoras formales (véase el cuadro IV.2). Más aún, suele haber restricciones dentro de este grupo (por ejemplo, para las trabajadoras temporeras, subcontratadas o que se desempeñan en el servicio doméstico). En esta misma línea, en la región también se encuentran diferencias entre los beneficios que reciben los empleados públicos y los privados, según se observa en el cuadro. Como resultado de esto, en muchos países la proporción de mujeres ocupadas que en definitiva pueden hacer uso del beneficio de la licencia maternal es relativamente baja.

Varios países han realizado esfuerzos para reducir estas exclusiones. En Chile, por ejemplo, a partir de enero de 2013 se incluyó en el beneficio de la licencia postnatal a todas las trabajadoras que no tienen contrato vigente al momento del parto pero que cuentan con 12 meses de afiliación previsional y 8 o más cotizaciones continuas o discontinuas dentro de los 24 meses anteriores al inicio del embarazo y cuya última cotización antes del embarazo haya sido en virtud de un contrato a plazo fijo o por obra o faena determinada.

■ Cuadro IV.2

América Latina (11 países): sectores de mujeres ocupadas excluidas total o parcialmente del beneficio de la licencia maternal, alrededor de 2012

Pais	Sectores
Argentina	Empleadas domésticas.
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Trabajadoras agrícolas.
Brasil	Se incluye a las empleadas domésticas desde 1988.
Ecuador	Mujeres que trabajan en empresas familiares (tienen acceso solo a la licencia, pero no al beneficio pecuniario).
El Salvador	Trabajadoras cuyos ingresos superan determinado límite (tienen acceso solo a la licencia, pero no al beneficio pecuniario).
Honduras	Empleadas domésticas (tienen acceso a la licencia, pero no al beneficio pecuniario, aunque las empleadas pueden optar por sumarse voluntariamente); temporeras agrícolas (sin son menos de diez empleados); determinados grupos de funcionarias públicas.
México	Empleo doméstico (voluntario).
Panamá	Empleadas domésticas; temporeras (ambos grupos están cubiertos en lo que respecta a la licencia de maternidad, pero no a las prestaciones pecuniarias); determinados grupos de funcionarias públicas.
Paraguay	Directoras o ejecutivas, determinados grupos de funcionarias públicas.
República Dominicana	Mujeres que trabajan en empresas familiares; temporeras; trabajadoras cuyos ingresos superan determinado límite (tienen acceso solo a la licencia, pero no al beneficio pecuniario).
Uruguay	Trabajadoras por cuenta propia.

Fuente: C. Rossel, "Políticas para las familias en América Latina: panorama de políticas de reducción de pobreza y conciliación entre trabajo-familia" 2013 [en línea] <http://www.un.org/esa/socdev/family/docs/FAMILYPOLICIESINLATINAMERICA.pdf>; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *¿Qué Estado para qué igualdad?* (LC/G.2450(CRM.11/3), Santiago de Chile, junio de 2010 y M. Blofield, *Care, Work and Class: Domestic Workers' Struggle for Equal Rights in Latin America*, Philadelphia, Penn State University Press, 2012.

ii) Licencias por paternidad y licencias parentales

El avance en materia de las licencias por paternidad es muy limitado en la región. En la mayoría de los países se otorgan licencias cortas, de entre dos y diez días (con la excepción de la República Bolivariana de Venezuela, donde se conceden 14 días de licencia). Es relevante destacar que los trabajadores públicos y los privados suelen acceder a distintos beneficios.

Tampoco se han producido avances relevantes en la incorporación de licencias parentales (OIT/PNUD, 2009; Pautassi y Rico, 2011). En la región solo hay dos casos en que se ha incorporado este beneficio. En Cuba, ambos padres tienen derecho a una licencia no remunerada de nueve meses hasta el primer año de vida del niño (CEPAL, 2010b). En Chile, en virtud de la normativa aprobada en 2011 se sumó a las 12 semanas contempladas en el modelo anterior otro período de 12 semanas, hasta que el niño llegue a las 24 semanas. Este sistema permite a las trabajadoras acceder a un reemplazo salarial del 100%, con un tope de 70,3 unidades de fomento (UF)³⁵. Además, el nuevo régimen permite que desde la séptima semana de vida del hijo la trabajadora traspase al padre el beneficio de la licencia postnatal, para lo cual debe dar aviso a su empleador. El uso de la licencia por parte del padre opera hasta un máximo de tres meses. El beneficio del postnatal parental rige para los trabajadores dependientes e independientes, ocupados tanto en el sector público como en el privado (Staab, 2012)³⁶.

³⁵ La unidad de fomento (UF) es una unidad reajutable, cuyo valor a junio de 2015 es de unos 24.900 pesos chilenos, equivalentes a unos 39 dólares.

³⁶ El proyecto de licencia postnatal en Chile fue largamente debatido durante 2009 y 2010. Entre los argumentos que se planteaban estaba el cuestionamiento a la apuesta por el reemplazo salarial del 100% en lugar de extender el tiempo de duración de la licencia y establecer un pago escalonado (Dussillant y González, 2011). También se señaló la insuficiencia de limitar el período parental a los últimos tres meses, sin contemplar los primeros tres, en caso de que las familias deseen utilizar así el beneficio.

iii) Arreglos laborales flexibles y otras medidas para la conciliación

Tal como sucede con las licencias parentales, el grado de desarrollo de las políticas de conciliación entre trabajo y familia es todavía débil y precario en los países latinoamericanos (OIT/PNUD, 2009). Cabe destacar, sin embargo, algunas acciones concretas que se han implementado.

Si bien Chile y Venezuela (República Bolivariana de) cuentan con una legislación que obliga que las empresas con más de 20 trabajadores dispongan de servicios de sala cuna o guardería, no se han observado experiencias similares en otros países de la región. Estos esfuerzos provienen generalmente del ámbito empresarial y consisten en el otorgamiento de servicios como guarderías y salas cuna o algunos beneficios como la flexibilidad de la jornada laboral o instancias de teletrabajo. Además, algunas instituciones (entre ellas, el Estado) han establecido medidas de reconocimiento a aquellas empresas que incorporan estos programas. En México, por ejemplo, se otorgan distintivos (de Empresa Familiarmente Responsable y Empresa Incluyente) y beneficios fiscales a estas empresas. En Chile, se las reconoce con la entrega del “Sello Iguala-Conciliación Vida laboral, familiar y personal”, mientras que en el Uruguay y Costa Rica se premia la promoción de la igualdad de género con la entrega de un sello por Calidad con Equidad de Género y del Sello de Equidad de Género (SISEG), respectivamente (CEPAL/UNICEF, 2011).

d) Transferencias y vínculos con la inserción laboral

Los programas de transferencias condicionadas (PTC) implementados en América Latina y el Caribe en los últimos 15 años, tal como ha ocurrido con la infancia (véase el capítulo III) y la adolescencia y juventud (véase el capítulo IV), han impactado directa e indirectamente sobre las personas en etapa activa y reproductiva que se encuentran en situación de pobreza y pobreza extrema.

Los impactos indirectos son notorios si se considera que las transferencias operan en los entornos familiares y que una porción importante de los padres y madres de familia que perciben transferencias se encuentran en este estadio del ciclo vital. A nivel general, las evaluaciones muestran logros dispares de estos programas en relación con las variables vinculadas a la inserción laboral³⁷. En el caso del programa Chile Solidario, se encuentra un efecto de mediano plazo en el empleo, los ingresos y los niveles de pobreza de los beneficiarios en zonas rurales. En particular, se observa un aumento significativo de la proporción de activos y de adultos empleados a lo largo del tiempo (Perticará, 2007; Galasso y Carneiro, 2008; Carneiro, Galasso y Ginja, 2009), principalmente en hogares biparentales. A su vez, Contreras, Larrañaga y Ruiz-Tagle (2009) encontraron efectos positivos en el empleo de la cohorte que ingresó al programa en 2002, así como un aumento de la generación de ingresos autónomos en las áreas rurales. En México, González de la Rocha (2008) identificó mejoras en la ocupación laboral en áreas rurales tras la participación en el programa Oportunidades, aunque con un fuerte predominio de la inserción informal. En el Brasil, Soares y Leichsenring (2010) muestran que los beneficiarios de *Bolsa Família* que encuentran trabajo tienden a permanecer en ellos por períodos inferiores a un año y Petterini (2010) detectó un aumento del 19,6% de la probabilidad de encontrar empleo de los participantes del Plan Sectorial de Calificación Profesional (PlanSeq). En el caso de Colombia (Familias en Acción), Attanasio, Kugler y Meghir (2009) encontraron un 12% de incremento de los salarios y de la probabilidad de conseguir un trabajo remunerado.

³⁷ La síntesis se ha elaborado sobre la base de Cecchini y Madariaga (2011).

En cuanto a políticas activas, en varios PTC se han desarrollado componentes específicos para impactar en la población de entre 30 y 60 años, básicamente a través de mecanismos o programas complementarios orientados a la promoción de la inserción laboral (OEA/CEPAL/OIT, 2011). Con algunos programas se busca incidir sobre la nivelación de estudios y la culminación de los estudios formales (este es el caso de Familias por la Inclusión Social en la Argentina, *Brasil Alfabetizado* y Chile Solidario). Por otro lado, varios PTC tienen componentes específicos en clave de políticas activas de empleo. En varios casos se han desarrollado componentes de capacitación e intermediación laboral (como ocurre con el Seguro de Capacitación y Empleo en la Argentina, ya mencionado, Próximo Passo en el Brasil, varios componentes de Chile Solidario y Comunidades Solidarias Rurales en El Salvador). También hay experiencias de generación directa o indirecta de empleo (como el Programa Jefes y Jefas de Hogares Desocupados de la Argentina o Uruguay Trabaja) y de apoyo al autoempleo (como el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar y el Programa Nacional de Microcrédito Productivo Orientado, en el Brasil, el Programa Generación Microemprendimiento Indígena Urbano, el Programa de Apoyo al Microemprendimiento (PAME) y Emprende Más, en Chile, el programa Crédito Productivo Solidario en el Ecuador, el Bono Desarrollo Integral de la Mujer en Honduras y Bansocial en el Paraguay) (OEA/CEPAL/OIT, 2011).

Vale la pena destacar, de manera específica, el plan nacional Argentina Trabaja, al que en 2010 se incorporó el programa Ingreso Social con Trabajo. Este programa consiste en la creación de cooperativas de trabajo en los barrios, villas y asentamientos en contextos críticos. Estas cooperativas, compuestas por 60 trabajadores cada una, tienen a su cargo la realización de obras públicas de la comunidad (por ejemplo, saneamiento y cuidado de áreas verdes, entre otras). A través de este mecanismo, el programa apunta a dos objetivos: la creación de trabajos y el mejoramiento de los espacios públicos (que a su vez incide sobre la calidad de vida de los vecinos de la comunidad). Las familias beneficiarias del programa deben tener bajos ingresos y no pueden estar participando en otros programas sociales (excepto aquellos del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA)). Los miembros de las cooperativas se comprometen a trabajar 40 horas semanales, por las que reciben un ingreso mensual de 300 dólares (y 600 dólares en el caso de los capataces) (Repetto y Potenza Dal Masetto, 2012)³⁸.

Otro componente de Argentina Trabaja es un programa de microcrédito con que se busca no solo otorgar préstamos de bajo costo, sino también fomentar la organización y la cooperación entre los emprendedores. El programa está destinado a trabajadores que no pueden acceder a créditos bancarios o que no cuentan con los fondos necesarios para invertir en insumos o maquinarias requeridos para potenciar o desarrollar sus actividades productivas. Además de los préstamos, se ofrecen a través del programa instancias de asesoramiento y de capacitación. Asimismo, se fomenta la cooperación entre emprendedores y se coordinan espacios de intercambio entre ellos.

También es importante mencionar el componente Ellas Hacen, destinado a apoyar a mujeres en situación de mayor vulnerabilidad para que puedan formar parte de una cooperativa y trabajar en el mejoramiento de sus barrios³⁹. Las trabajadoras beneficiarias tienen la posibilidad de ingresar al Monotributo Social (véase el recuadro IV.1), para poder cotizar en el sistema previsional, participan en jornadas laborales previstas en el programa Ingreso Social con Trabajo, cumplen con capacitaciones, acceden a equipamiento y reciben un ingreso en forma directa por el trabajo que realizan.

³⁸ Véase [en línea] <http://www.desarrollosocial.gob.ar/argentinatrabaja/>.

³⁹ Véase [en línea] <http://www.desarrollosocial.gob.ar/ellashacen/1889>.

■ Recuadro IV.1

Monotributos sociales en América Latina

Debido a las altas tasas de informalidad en América Latina (y la barrera que esto representa para el acceso a la protección social), algunos países han comenzado a implementar regímenes simplificados de tributación para facilitar la incorporación de trabajadores al sistema laboral formal. Lo característico de estos sistemas es la simplificación de los procesos legales y administrativos, de modo tal que la contribución impositiva sea más atractiva para los trabajadores de los sectores menos favorecidos. En consecuencia, no solo se consolida un proceso de formalización y se aumenta la cantidad de contribuyentes, sino que —más importante— se amplía la cobertura de la protección social. A pesar de que varios países de la región han incorporado sistemas simplificados de tributación, solo tres (Argentina, Brasil y Uruguay) incluyen el componente de integración a la seguridad social (OIT, 2014b).

En el caso argentino, el Régimen de Monotributo fue creado en 1998, aunque desde entonces ha sufrido una serie de cambios. Dentro de este régimen existen varias modalidades, incluido el Monotributo Social, destinado a trabajadores con bajos ingresos y en situación de vulnerabilidad. Para poder formar parte de este régimen, las personas deben realizar una actividad productiva o formar parte de una cooperativa de trabajo. Las actividades productivas deben cumplir dos requisitos básicos: estar enmarcadas en el Desarrollo Local y la Economía Social y no generar ingresos anuales superiores a 48.000 pesos argentinos (5.400 dólares). Una vez registradas, las personas tienen derecho a acceder a una obra social (abonando el 50% de la cuota) y al sistema de jubilaciones (OIT, 2014b)^a.

En el Brasil, por su parte, se creó el Sistema para el Micro Emprendedor Individual (SIMPEI), en 2009, que surgió del Simples Nacional, el régimen simplificado dirigido a micro y pequeñas empresas. El SIMPEI ofrece los beneficios del esquema simplificado a emprendedores individuales (con hasta un empleado) cuyas producciones no generen más de 60.000 reales anuales (20.000 dólares). Dentro de este sistema, el emprendedor debe aportar una cuota fija y cumplir con ciertos requisitos básicos administrativos (comprobación de ingresos y emisiones, entre otros). Una vez cumplidos, los contribuyentes son incorporados al sistema de previsión social (jubilaciones, pensiones y otros) (OIT, 2014b).

El Estado uruguayo, a través del Monotributo Social MIDES, también contempla a aquellos emprendedores de bajos recursos que no se han incorporado a la economía formal. Bajo este sistema, los aportes tributarios se hacen de manera progresiva, comenzando con un 25% de la suma total hasta llegar al 100% de los aportes después de tres años. Los requisitos para formar parte del sistema de Monotributo Social son no tener empleados (o, en el caso de emprendimientos asociativos, no tener más de cinco integrantes) y no facturar más de 542.302 pesos uruguayos (20.300 dólares) anuales en el caso de emprendimientos individuales o 903.837 pesos uruguayos (33.800 dólares) anuales en el caso de emprendimientos asociativos. Al igual que en los otros dos casos, los contribuyentes a este régimen obtienen cobertura médica y derecho a todos los servicios de protección social (licencias por enfermedad, subsidios por incapacidad y jubilación, entre otros) (BPS, 2015).

Fuente: Elaboración propia.

^a Véase Ministerio de Desarrollo Social, “Monotributo Social” [en línea] <http://www.desarrollsosocial.gov.ar/monotributosocial/118>.

En el Brasil, paralelamente a las políticas implementadas por el Ministerio de Trabajo y Empleo (MTE), se han incorporado una serie de programas de promoción y protección del trabajo que están bajo la dirección de otros organismos (aunque en algunos casos son gestionados en conjunto con el MTE). *Bolsa Família*, por ejemplo, incluye el plan *Próximo Passo* (o Plan Sectorial de Calificación Profesional), que consiste en cursos de capacitación laboral para sus beneficiarios (Robles y Mirosevic, 2013). Pueden postular todos los mayores de 18 años que hayan cursado por lo menos hasta cuarto año de educación primaria. Los cursos ofrecidos están relacionados con la construcción (por ejemplo, electricidad y pintura) o con el turismo (por ejemplo, cursos para camareros y auxiliares de cocina). Para postular, el interesado debe registrarse en el Sistema Nacional de Empleo (SINE) y, después de ser seleccionado, debe tener una asistencia mínima del 75% y desempeñarse de manera satisfactoria para obtener un certificado de finalización. Además, el plan otorga un subsidio a sus participantes para cubrir costos de traslados. Para promover la inserción laboral de las mujeres, un 30% de los puestos de trabajo vacantes son reservados para ellas, mientras que aquellos que no lograron insertarse laboralmente al finalizar los cursos son incorporados al Sistema de gestión del programa de acciones de empleo (SIGAE), que sirve como intermediario entre oferta y demanda laboral.

Por otro lado, en el marco de *Brasil Sem Miséria* también se han implementado políticas de este tipo, dirigidas tanto a la población urbana como a la rural. Para los beneficiarios de zonas rurales, existe el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA), orientado a los pequeños agricultores, a través del cual el gobierno federal compra la producción a estas familias, ampliando de esta manera su mercado. Además, hay planes enfocados en asistir a los agricultores en la etapa productiva: el plan Asistencia Técnica (las familias reciben visitas de equipos técnicos que las asesoran), un plan de promoción y semillas (transferencia monetaria para el proyecto productivo y acciones complementarias, como la provisión de semillas y tecnologías) y el programa Agua para Todos (construcción de cisternas y sistemas simplificados para un mayor acceso al agua)⁴⁰. Para los beneficiarios de zonas urbanas, *Brasil Sem Miséria* también cuenta con una serie de programas destinados a fomentar la productividad.

Mediante el programa nacional de promoción del acceso al mundo del trabajo (*ACESSUAS Trabalho*), implementado en 2012, se busca apoyar a las personas que están en búsqueda de trabajo en su inserción en el mercado laboral, a través de la capacitación y la intermediación laboral. En particular, el programa se puso en marcha para incentivar a los beneficiarios de políticas sociales (en especial *Brasil Sem Miséria*) a insertarse laboralmente y así construir una mayor autonomía. Pueden hacer uso de estos servicios las personas mayores de 16 años que son beneficiarias de alguna política de asistencia social: familias con perfiles del plan *Brasil Sem Miséria*, beneficiarios del *Bolsa Família*, población en situación de calle, exreclusos y familias que residen en territorios de riesgo, entre otras poblaciones vulnerables. El programa opera a través de cuatro ejes: la articulación con políticas ya existentes, la movilización, el encaminamiento y el monitoreo. La movilización se refiere a la divulgación de los cursos y programas existentes, la concientización sobre la importancia de la inserción laboral y la identificación de las necesidades de los individuos. En el proceso de encaminamiento, se trata de incentivar a las personas a que se inscriban en el registro único para programas sociales del Brasil (*Cadastro Único*) y de referirlas a órganos de intermediación laboral, alentando y orientando su participación en cursos de capacitación profesional. Finalmente, el monitoreo consiste en acompañar a los beneficiarios por su trayectoria y brindar apoyo asistencial (MDS, 2013; Gregol de Farias, 2014).

El programa *Mais Emprego* surgió como resultado de un acuerdo entre el Ministerio de Trabajo y Empleo (MTE) y el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS), con el fin de facilitar la inserción de beneficiarios del plan *Brasil Sem Miséria* en el mercado laboral. El público objetivo del programa son las personas incluidas en el registro único para programas sociales del Brasil y los beneficiarios de *Bolsa Família*. El programa se ejecuta en la Región Noreste del país, donde se registran los índices más altos de pobreza extrema. A través de *Mais Emprego* se procura articular la oferta y la demanda laboral: por una parte, las personas son inscritas en el programa y, por otra, desde el Sistema Nacional de Empleo (SINE), donde están registrados los puestos de trabajo vacantes, se busca vincular a los candidatos con la oferta más adecuada a su perfil (MTE, 2013; Gregol de Farias, 2014).

Finalmente, el programa Uruguay Trabaja, creado en 2007 y ejecutado por el Ministerio de Desarrollo Social del Uruguay, tiene como objetivo promover la inserción laboral de la población desocupada proveniente de contextos críticos. El principal componente del programa es un subsidio (Apoyo a la Inserción Laboral) que se otorga a los beneficiarios por un plazo de hasta ocho meses. El monto del subsidio es de 2,35 BPC⁴¹. Los participantes deben realizar 30 horas semanales de servicio comunitario. Las actividades realizadas durante este período son registradas en el Banco de Previsión Social, por lo que los participantes pueden acceder a los beneficios de la seguridad social. El programa está destinado a personas de entre 18 y 65 años que estén desocupados hace

⁴⁰ Véase [en línea] <http://www.brasilsemmiseria.gov.br/>.

⁴¹ Base de Prestaciones y Contribuciones. En 2015, el valor de la BPC es de 3.052 pesos uruguayos, unos 112 dólares aproximadamente.

más de dos años, que cuenten con bajos ingresos y que no hayan completado el ciclo educativo básico. Además, se establece que los solicitantes no pueden haber participado previamente en el programa Trabajo por Uruguay (parte del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES)) por más de tres meses⁴².

2. Opciones realizadas y perspectivas futuras

En los últimos 15 años, América Latina ha dado pasos importantes hacia la consolidación de sistemas de protección social con orientaciones claras hacia las edades comprendidas en la etapa activa del ciclo de vida.

Por un lado, son destacables —como en otras etapas del ciclo vital— los esfuerzos por expandir la cobertura de salud en forma incremental y los logros alcanzados en esta materia, que convierten el objetivo de la universalización en una meta no tan lejana. Por otro lado, la región presenta un cambio relevante en el financiamiento de la protección frente a ciertos riesgos asociados al empleo en poblaciones vulnerables. La creación y expansión de transferencias condicionadas a familias con niños y adolescentes es una clara muestra de ello. Los programas de inserción laboral asociados a las transferencias también denotan la vocación de vincular los beneficios no contributivos con políticas activas de mercado de trabajo. También son relevantes los pasos que se han dado en algunos países por flexibilizar criterios de acceso y elegibilidad en la red de prestaciones contributivas para ciertos sectores de trabajadores.

Otro plano en que han tenido lugar cambios es el de la regulación laboral. Aunque aún incipientes, son atendibles los esfuerzos que se han realizado en varios países de la región por establecer normas tendientes a mejorar las condiciones laborales de sectores tradicionalmente precarios, favorecer la formalización de sectores informales y equiparar derechos básicos.

Es especialmente relevante destacar el peso que en las transformaciones recientes han tenido las prestaciones orientadas a situaciones tipificadas de mayor vulnerabilidad o de mayor exposición a riesgos o dificultades relacionadas con subetapas de la vida adulta y productiva. Este es el caso, por ejemplo, de los padres con hijos pequeños.

Buena parte de estos cambios se ponen de relieve en los cuadros IV.3 y IV.4, donde se sintetiza el rol del Estado —tanto respecto a los riesgos cubiertos y la población cubierta como respecto a la calidad y segmentación de la protección social—, así como los roles de las otras tres esferas clave en la provisión de bienestar: familias, mercados y comunidad.

⁴² Véase “Programas de inclusión laboral y productiva”, Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe [en línea] <http://dds.cepal.org/bdilp/>.

■ Cuadro IV.3

Modelo pasado de protección social (con especial énfasis en sectores vulnerables)

Ámbito de protección	Roles de los distintos actores que cumplen las distintas esferas en que se deposita la responsabilidad de la protección			
	Familia	Mercado	Estado	Comunidad
Ingresos frente al riesgo de enfermedad y discapacidad	Una parte importante de los trabajadores dependen de sus familias frente a la incapacidad laboral coyuntural o estructural.	Ausencia de seguros de mercado. El ahorro o las rentas de capital pueden formar parte de las estrategias, aunque marginalmente.	Cobertura escasa y segmentada de transferencias monetarias por discapacidad.	Apoyos inexistentes o marginales.
Ingresos frente al desempleo	Estrategias familiares (apoyo de otros miembros que ingresan o están insertos en el mercado laboral).	Poca o nula oferta de mercado en este aspecto.	Poca o nula oferta estatal para sectores pobres y vulnerables.	Apoyos inexistentes o marginales.
Ingresos frente a la gestación, el parto y los cuidados infantiles tempranos	Son claves los apoyos familiares y de ingresos de otros miembros para estas etapas.	Permanencia en el mercado informal, que permite flexibilidad horaria y continuidad laboral.	Las licencias maternales llegan parcialmente a sectores pobres y vulnerables, con grandes brechas de cobertura y prestaciones bajas y/o por poco tiempo.	Apoyos inexistentes o marginales.
Salud	Fuerte peso de la familia como primera defensa y cuidado frente a la enfermedad.	Gasto de bolsillo importante para hacer frente al acceso a servicios de salud y medicamentos.	Importante oferta gratuita del Estado o mediante aseguramiento formal.	Apoyos inexistentes o marginales.
Condiciones de trabajo y pisos de salario	No se aplica.	Mercado de trabajo precarizado y con destrucción de empleos estables, lo que afecta negativamente la calidad del empleo.	El Estado prescindente se retrae de protecciones del modelo de sustitución de importaciones, y el salario mínimo deja de operar como ancla real.	Pérdida de poder sindical.

Fuente: Elaboración propia.

Mediante la comparación de ambos cuadros, sin embargo, se puede observar que en varias áreas clave de la protección social los avances son muy insuficientes o nulos. Así, por ejemplo, pese a los cambios registrados en la legislación de varios países, la regulación laboral continúa siendo un área de desafíos ineludibles para que los sistemas de protección social latinoamericanos permitan hacerse cargo adecuadamente de los riesgos que enfrenta la población en etapa activa, en especial los sectores más vulnerables dentro de ella.

■ Cuadro IV.4

Modelo emergente de protección social (con especial énfasis en sectores vulnerables)

Ámbito de protección	Roles que cumplen las distintas esferas en que se deposita la responsabilidad de la protección			
	Familia	Mercado	Estado	Comunidad
Ingresos frente al riesgo de enfermedad y discapacidad	Una parte importante de los trabajadores dependen de sus familias frente a la incapacidad laboral coyuntural o estructural.	Ausencia de seguros de mercado. El ahorro o las rentas de capital pueden formar parte de las estrategias, aunque marginalmente.	Cobertura escasa y segmentada de transferencias monetarias por discapacidad.	Apoyos inexistentes o marginales.
Ingresos frente al desempleo	Estrategias familiares (apoyo de otros miembros que ingresan o están insertos en el mercado laboral).	Poca o nula oferta de mercado en este aspecto.	Transferencias a familias con niños y adolescentes.	Apoyos inexistentes o marginales.
Ingresos frente a la gestación, el parto y los cuidados infantiles tempranos	Son claves los apoyos familiares y de ingresos de otros miembros para estas etapas.	Permanencia en el mercado informal, que permite flexibilidad horaria y continuidad laboral.	Las licencias maternales llegan parcialmente a sectores pobres y vulnerables, pero con grandes brechas de cobertura y prestaciones bajas y/o por poco tiempo. Señales de expansión de la duración de la licencia y primeros indicios de componente parental.	Apoyos inexistentes o marginales.
Salud	Importancia de la familia como primera defensa y cuidado frente a la enfermedad.	Gasto de bolsillo importante para hacer frente al acceso a servicios de salud y medicamentos.	Importante oferta gratuita del Estado o mediante aseguramiento formal.	Apoyos inexistentes o marginales.
Condiciones de trabajo y pisos de salario	No se aplica.	Mercado de trabajo precarizado, aunque con tendencia a la reducción del desempleo y el crecimiento del empleo.	Avances en la formalización y la mejora de las condiciones laborales de sectores precarios. Fortalecimiento de la negociación colectiva.	Continúa la debilidad del poder sindical.

Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, si bien existen muestras claras del progreso de la región en el establecimiento de políticas activas de mercado laboral, se visualizan importantes desafíos tanto en materia de capacitación laboral, como de servicios de intermediación y políticas de creación de empleo.

Por último, aunque la agenda del cuidado progresivamente ha ido adquiriendo relevancia en el contexto latinoamericano, las políticas de conciliación entre trabajo remunerado y no remunerado continúan figurando entre las deudas de los sistemas de protección social. Esta deuda se refiere no solo a la ampliación de beneficios dentro de las licencias, sino también a la expansión de derechos a sectores hoy predominantemente excluidos de los beneficios básicos, como los trabajadores rurales, los trabajadores por cuenta propia o los empleados domésticos.

Parte C Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible (CEPAL, 2014), Cap. III, Sec. C, pp. 152-160.

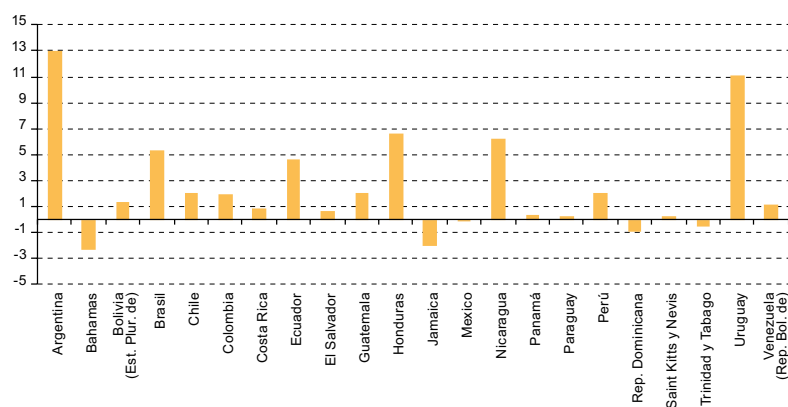
3. El rol del salario mínimo en la mayor igualdad de ingresos

En varios países de la región el salario mínimo ha sufrido un importante aumento real (véase el gráfico IV.9). En la última década, creció significativamente en la Argentina, el Brasil, Cuba, el Ecuador, Honduras, Nicaragua y el Uruguay⁴³. En los otros países, las variaciones son menores, e incluso se producen descensos en las Bahamas, Jamaica, México, la República Dominicana, Trinidad y Tabago y Venezuela (República Bolivariana de) (con relación a México, véase el recuadro IV.2). En los países del Caribe de habla inglesa, el aumento de los niveles del desempleo desde 2007-2008 ha dificultado el aumento del salario mínimo. En Jamaica y Trinidad y Tabago, el valor real del salario mínimo se redujo drásticamente en la segunda mitad de la década pasada, antes de los aumentos de 2011. Con respecto a las Bahamas, el salario mínimo no ha aumentado desde su introducción en 2002.

Para algunos países, estas variaciones implican un cambio relevante en el manejo de este instrumento. Como señalan Marinakis y Velasco (2006), durante los años ochenta, en numerosos países el salario mínimo fue utilizado como una herramienta de la política macroeconómica, en contextos de alta inflación, para dar señales al mercado mediante incrementos salariales moderados y contribuir así a la desindexación de las economías. En los países en que el salario mínimo estaba relacionado con las prestaciones sociales, su manejo también se orientaba a reducir el déficit fiscal. Durante los años noventa, en el marco de las políticas de liberalización y apertura de mercados, muchos países optaron por debilitar el salario mínimo como piso de la escala salarial. En esta última década, en algunos países de la región el salario mínimo ha vuelto a ser una institución relevante para el mercado laboral⁴⁴.

■ Gráfico IV.9

América Latina y el Caribe (22 países): variación media anual del salario mínimo en términos reales, 2002-2010
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), base de datos CEPALSTAT y Organización Internacional del Trabajo (OIT).

⁴³ En este documento, las variaciones reales de las cifras de la Argentina se calculan utilizando un índice ponderado de los índices de precios de cinco provincias a partir de 2007.

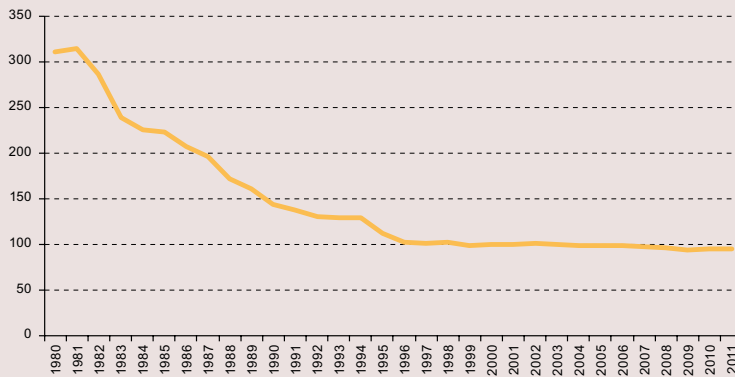
⁴⁴ La indexación de diversas prestaciones (e inclusive del resto de los salarios) sobre la base del salario mínimo está vigente en el Brasil y México, pero fue eliminada en la Argentina en 1991 y en el Uruguay en 2004. En este último país, esta decisión facilitó el posterior proceso de recuperación del salario mínimo real.

■ Recuadro IV.2

El salario mínimo en México

México es uno de los países de la región donde el salario mínimo no muestra una recuperación en la última década. Si bien a mediados de los años noventa se detuvo el sostenido descenso que venía experimentado desde los años ochenta, la última década está pautada por su relativa estabilidad (véase el gráfico siguiente). La última información disponible muestra que casi un 14% de los ocupados reciben un ingreso inferior al salario mínimo, mientras que alrededor de 2 de cada 5 ocupados percibe hasta dos salarios mínimos (véase el cuadro inferior)^a.

México: evolución del salario mínimo real, 1980-2011
(Índice anual medio 2000=100)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), base de datos CEPALSTAT.

México: distribución de los ocupados por niveles de ingreso con relación al salario mínimo, segundo trimestre de 2013
(En porcentajes)

	Porcentaje del total de ocupados	Porcentaje de ocupados con ingresos ^a
Hasta 1 sueldo mínimo	13,6	14,7
1 a 2 sueldos mínimos	24,7	26,8
2 a 3 sueldos mínimos	20,1	21,8
3 a 5 sueldos mínimos	15,5	16,8
Más de 5 sueldos mínimos	7,5	8,1
Sin ingresos	7,9	...
Ingreso no especificado	10,7	11,8

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, 2013.

^a No incluye a los trabajadores dependientes no remunerados ni a los trabajadores por cuenta propia dedicados a actividades agrícolas de subsistencia.

El salario mínimo tiene una importante función de ancla nominal para el mercado de trabajo y para la economía en general, dado que algunos beneficios sociales, las pensiones y las becas, entre otros, se expresan con relación al valor del salario mínimo. También influye en la determinación de los salarios a lo largo de toda la distribución, ya que suelen fijarse como múltiplos del salario mínimo (véase Fairris, Popli y Zepeda, 2006; Kaplan y Pérez Arce, 2006)^b. En un estudio reciente sobre los efectos del salario mínimo en México, en el que se explora la variación de su valor en las diferentes municipalidades, se descubrió que una parte significativa del incremento de la desigualdad en México entre fines de los años ochenta y comienzos de la década de 2000 se debe a la fuerte caída del salario mínimo real en ese período (Bosch y Manacorda, 2010). Más aún, esta evolución explica prácticamente todo el incremento de la desigualdad en los quintiles inferiores de la distribución de ingresos durante los años noventa.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de CEPALSTAT; Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, 2013; D. Fairris, G. Popli y E. Zepeda, "Minimum wages and wage structure in Mexico", N° 400, University Library of Munich, 2006; D. Kaplan y F. Pérez Arce Novaro, "El efecto de los salarios mínimos en los ingresos laborales de México", *El Trimestre Económico*, vol. LXXII (1), N° 289, 2006; y M. Bosch y M. Manacorda, "Minimum wages and earnings inequality in urban Mexico", *American Economic Journal: Applied Economics*, vol. 2, N° 4, 2010.

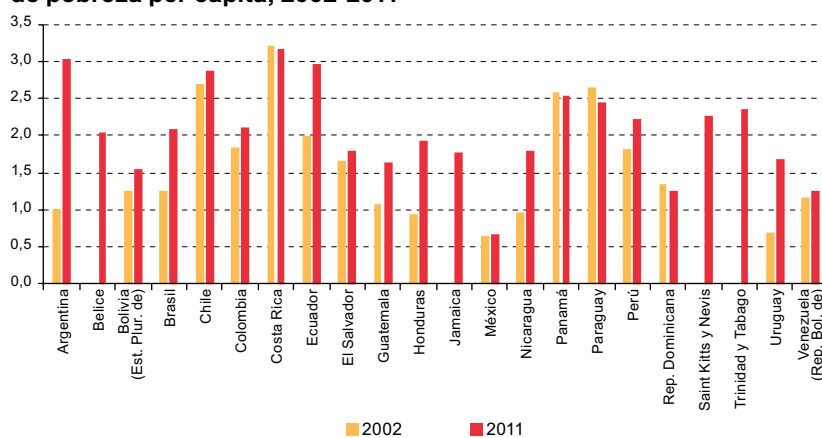
^a En México coexisten los salarios mínimos diferenciados por municipalidad y los salarios mínimos profesionales, que se aplican a una ocupación o trabajo especial. Los trabajadores deben recibir el monto máximo entre ambos.

^b En diversos países de América Latina la evidencia sugiere que los salarios mínimos sirven como unidad de referencia para la fijación de salarios a lo largo de toda la distribución salarial, tanto en el sector formal como en el informal (Maloney y Nuñez, 2003).

La relación entre el salario mínimo y el valor de la línea de pobreza per cápita demuestra la capacidad de compra del salario mínimo⁴⁵. Esta relación presenta una gran variación entre países, desde 0,66 en México hasta 3,18 en Costa Rica en 2011. Dado que este salario debe cubrir las necesidades del trabajador y su familia, para que un hogar de cuatro miembros, dos de ellos perceptores de ingresos, logre superar el umbral de pobreza, la relación debe ser superior a dos. Esto sucede en 8 de los 17 países considerados en 2011, mientras que en 2002 solamente ocurría en 5. México es el único país, al final de la década analizada, donde el valor del salario mínimo es inferior al del umbral de pobreza per cápita. La relación se ha incrementado significativamente en el Brasil, el Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y el Uruguay. En los países del Caribe sobre los cuales existen datos, los salarios mínimos superan alrededor de dos o más veces la línea de pobreza anual para adultos, excepto en el caso de Jamaica, donde en 2009 la proporción fue de 1,8 (véase el gráfico IV.10).

■ Gráfico IV.10

América Latina y el Caribe (22 países): relación entre el salario mínimo y la línea de pobreza per cápita, 2002-2011^a



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), base de datos CEPALSTAT.

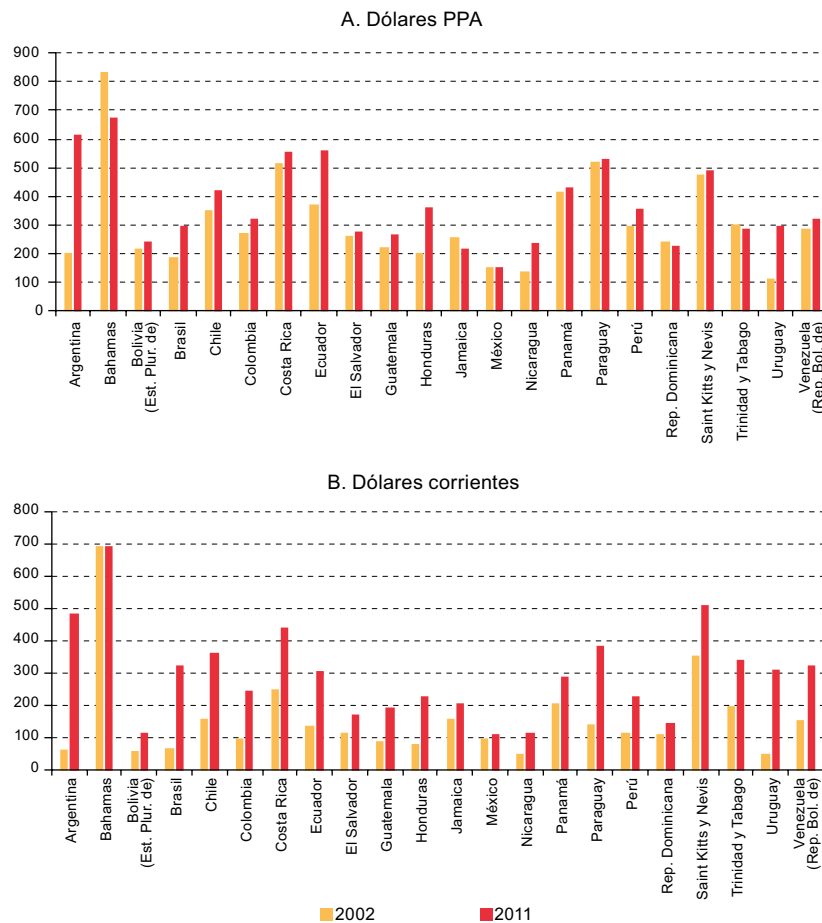
^a Los datos para los países del Caribe corresponden a los años siguientes: 2009 (Belize y Jamaica), 2008 (Saint Kitts y Nevis) y 2005 (Trinidad y Tabago).

En el período analizado (2002-2011), hubo una tendencia general a la apreciación cambiaria en la región, con el consecuente incremento de los salarios en dólares (véase el gráfico IV.11). El promedio simple de los salarios mínimos pasó de 158 a 298 dólares, alcanzando el valor máximo para el final del período en Bahamas (693 dólares) y el mínimo en México (112 dólares). La consideración del salario mínimo expresado en dólares corregidos por PPA muestra un ordenamiento de países similar al que surge al considerar el poder adquisitivo en relación con la línea de pobreza. Se destacan las Bahamas, Costa Rica, el Ecuador y el Paraguay como los países donde el salario mínimo tiene mayor poder adquisitivo en términos de dólares PPA, y México como el caso opuesto (véase el gráfico IV.11).

⁴⁵ Se utiliza el valor de la línea en la que la CEPAL basa sus cálculos de pobreza.

■ Gráfico IV.11

América Latina y el Caribe (22 países): salarios mínimos, 2002-2011
(En dólares PPA y corrientes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de CEPALSTAT y Banco Mundial, World Development Indicators, base de datos.

Los potenciales efectos de los incrementos del salario mínimo sobre distintas variables del mercado laboral son controvertidos (véase el recuadro IV.3). Es por ello que resulta importante contar con evaluaciones de los impactos de esta política. Como se discutió antes, en distintos países se produjo simultáneamente un incremento de los salarios mínimos y una disminución de la desigualdad salarial, en un contexto de crecimiento del empleo. Se presenta a continuación un análisis en profundidad de la Argentina, el Brasil y el Uruguay, donde la recuperación de este instrumento ha sido particularmente notoria, y de Chile, donde el crecimiento ha sido menos intenso⁴⁶.

En la Argentina, tras mantenerse el salario mínimo en el mismo y reducido valor nominal y real desde 1993 y sufrir una caída significativa en 2002, a partir de 2003 se llevó a cabo una intensa política de actualización que implicó un fuerte incremento real superior al 200% entre ese año y 2012. Sin embargo, esta tendencia positiva comenzó a debilitarse en gran medida a partir de 2007, cuando la aceleración de la inflación redujo la capacidad que tenía esta herramienta para incrementar su poder adquisitivo (véase el gráfico IV.12)⁴⁷. En el caso del Brasil, si bien la recuperación comenzó hacia

⁴⁶ Esta sección se basa en Maurizio (2013). Es necesario advertir que este análisis cubre países de informalidad relativamente baja en la región. En países de alta informalidad el salario mínimo como precio puede afectar más los ingresos de informales y tender a mantener barreras de segmentación.

⁴⁷ Esta variación real se calcula utilizando un índice ponderado de los índices de precios de las provincias.

mediados de la década de 1990, tomó mayor impulso durante la década de 2000, incrementándose en términos reales alrededor del 100% entre 2000 y 2012. Una dinámica similar, aunque de menor intensidad, se observó en Chile, donde el salario mínimo creció alrededor del 40% en igual período. Por último, como sucedió en materia distributiva, el Uruguay ha sido el país que comenzó más tardíamente el fortalecimiento del salario mínimo: el valor real de este instrumento venía cayendo de manera sostenida en las últimas décadas, pero a partir de fines de 2004 se inició un proceso de marcado incremento de su poder adquisitivo, que creció un 180% entre 2005 y 2012.

■ Recuadro IV.3

Salario mínimo, desigualdad y empleo

Los efectos del salario mínimo sobre el empleo y la desigualdad salarial son ambiguos en términos teóricos, por ello resulta de suma importancia contar con evidencia empírica al respecto. Bajo el modelo estándar de competencia perfecta en el mercado de trabajo, el establecimiento del mínimo por encima del salario de equilibrio generará una reducción del empleo, que afectará negativamente a aquellos individuos para los cuales el salario mínimo resulta operativo (jóvenes y trabajadores poco calificados). Sin embargo, en modelos de competencia imperfecta, el salario está por debajo de la productividad marginal del trabajo, por lo que un aumento del valor del mínimo no necesariamente implica una disminución del empleo, pudiéndose observar un efecto neutro o incluso un incremento (Dickens, Machin y Manning, 1999; Manning, 2003; Eyraud y Saget, 2008).

En relación con la desigualdad salarial, puede ocurrir que aquellos trabajadores que en ausencia del salario mínimo obtendrían un salario inferior a este, bajo su vigencia perciban un monto cercano al salario mínimo, lo que producirá una compresión de la distribución salarial (hipótesis de efecto de censura). Pero los impactos sobre la desigualdad pueden ser más bajos si el salario mínimo funciona como unidad de referencia para fijar el resto de los salarios, dando lugar a impactos proporcionales a lo largo de la distribución salarial y manteniendo básicamente inalterable la desigualdad salarial. Finalmente, si el salario mínimo tuviera efectos negativos sobre el empleo, la pérdida de empleos de baja remuneración también podría, de hecho, hacer más igualitaria la distribución (hipótesis de efecto de truncamiento).

Cuando se incorpora al análisis el sector informal, aparecen otros potenciales resultados. Si el salario mínimo afecta solamente a los trabajadores formales, los incrementos de su valor generarán una compresión salarial dentro de este conjunto, pero a la vez podrían ampliar la brecha salarial entre ambos grupos, con resultados netos a priori ambiguos. Si, por el contrario, los impactos de esta institución se extienden hacia la porción informal del mercado de trabajo, los resultados distributivos podrían ser superiores. Por otra parte, un aumento del salario mínimo podría afectar negativamente los salarios del sector no cubierto por esta legislación, como consecuencia de los flujos de trabajadores que pierden su empleo en el sector protegido y se trasladan hacia el no protegido, con lo que se incrementaría la oferta laboral en este sector y se reducirían los salarios.

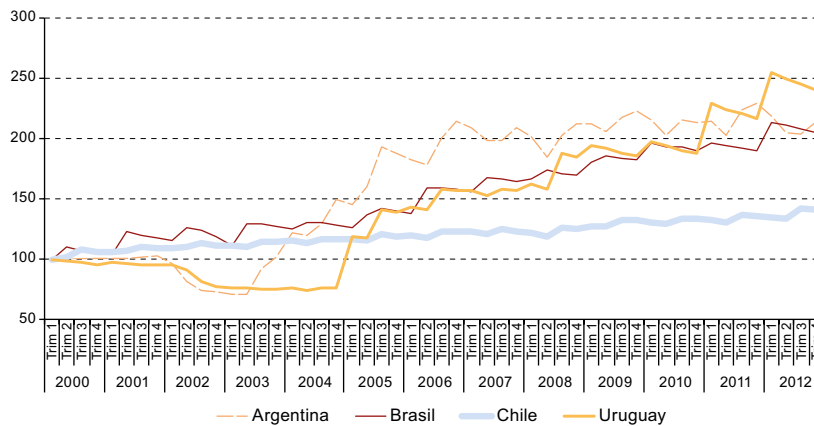
Como ya se indicó, debido a estas ambigüedades teóricas, es de suma relevancia contar con evidencia empírica. En relación con el empleo, diversos autores encuentran que las repercusiones del salario mínimo en la generación de puestos de trabajo son nulas o incluso positivas, mientras otros encuentran una relación negativa entre ambas variables. Sin embargo, aun en los casos en que se encuentran resultados negativos, en general estos suelen ser de baja magnitud. Entre los estudios sobre los impactos distributivos del salario mínimo en los países desarrollados, la evidencia no es tan controvertida y, en general, la recuperación del salario mínimo ha estado asociada con disminuciones de la desigualdad salarial.

Contrariamente a lo que se observa en el mundo desarrollado, en América Latina existen escasos estudios sobre el impacto distributivo del salario mínimo, especialmente en los años recientes. La evidencia existente indica que los salarios mínimos tienen impacto a lo largo de toda la distribución (efecto de faro) y también que los aumentos reales han tenido efectos distributivos igualadores.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de R. Maurizio, "Instituciones laborales y desigualdad: el impacto distributivo del salario mínimo en América Latina en el nuevo milenio", Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento, 2013; R. Dickens, S. Machin y A. Manning, "The effects of minimum wages on employment: theory and evidence from Britain", *Journal of Labor Economics*, vol. 17, N° 1, 1999; A. Manning, *Monopsony in Motion: Imperfect Competition in Labor Markets*, Princeton, Princeton University Press, 2003; F. Eyraud y C. Saget, "The revival of minimum wage setting institutions", *In Defence of Labour Market Institutions: Cultivating Justice in the Developing World*, J. Berg y D. Kucera (eds.), Palgrave MacMillan, 2008.

■ **Gráfico IV.12**

América Latina (países seleccionados): evolución del salario mínimo real, 2000-2012
(En moneda de cada país, a precios de la última observación)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la base de información oficial de los salarios mínimos y el índice de precios al consumidor (IPC) de los países.

Las posibilidades de los gobiernos de utilizar el salario mínimo como instrumento de política laboral dependen del grado en que la economía esté indexada según el valor de aquel. Dos casos en que el salario mínimo ha estado vinculado a la determinación de beneficios y prestaciones sociales son el Brasil y el Uruguay. En el primer caso, la Constitución de 1988 estableció que el salario mínimo constituye el piso de los beneficios sociales. En el Uruguay, hasta 2004, servía de referencia para definir el otorgamiento y el valor de un conjunto extenso de prestaciones sociales, con sus consecuentes efectos fiscales, y el proceso de incremento de su valor real solo pudo producirse a partir de esta desindexación. Por el contrario, en la Argentina y Chile, el salario mínimo no es utilizado en la fijación de otros niveles salariales o prestaciones sociales, por lo que sus incrementos no redundan de manera directa en mayores costos fiscales.

La relación entre el salario mínimo y los salarios efectivamente pagados en cada economía y su evolución se presentan en el cuadro IV.5, mediante el cociente entre el salario mínimo y diversas medidas de la distribución (el salario medio, la mediana —índice de Kaitz— y los percentiles más bajos de la distribución salarial). En los países analizados, el salario mínimo representa alrededor del 50% de la mediana en el año más reciente, excepto en el Uruguay, donde la proporción es menor. En todos los países, la recuperación del salario mínimo se verificó con mayor intensidad que la exhibida por los otros indicadores de la escala salarial, llevando al incremento de las relaciones. Esto indica que este instrumento se ha vuelto más operativo para todos los países. En términos relativos, el mayor salario mínimo corresponde a la Argentina —ya que equivale al salario del décimo percentil— y el menor al Uruguay (el 74% del salario del décimo percentil).

■ Cuadro IV.5

América Latina (4 países): evolución del salario mínimo con relación a la distribución salarial (En proporciones)

		Salario mínimo/ salario medio	Salario mínimo/mediana	Salario mínimo/ percentil 10	Salario mínimo/ percentil 20
Argentina	2003	0,30	0,39	0,79	0,61
	2012	0,47	0,53	1,06	0,81
Brasil	2003	0,25	0,44	0,88	0,65
	2011	0,30	0,50	0,86	0,72
Chile	2000	0,31	0,49	0,92	0,82
	2011	0,37	0,60	0,84	0,82
Uruguay	2004	0,13	0,18	0,43	0,31
	2012	0,30	0,37	0,74	0,59

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Para que el salario mínimo efectivamente cumpla su rol no alcanza con registrar valores adecuados en relación con la distribución salarial, sino que se debe asegurar su cumplimiento efectivo. Esto se demuestra al analizar la composición del empleo según tramos del salario mínimo, considerando los años que se utilizarán para la simulación que se presenta más adelante⁴⁸. Alrededor del 8% del total de asalariados de la Argentina obtenía un salario inferior al mínimo legal en 2012 y un porcentaje similar se situaba en el entorno de su valor. El restante 84% obtenía un salario superior al establecido por la legislación. Dentro de los afiliados al sistema de pensiones, que se denominarán trabajadores formales, solo el 2% se encontraba por debajo del mínimo, y la cifra alcanzaba al 27% entre los informales. El porcentaje de trabajadores formales cuyo salario se ubicaba en el entorno del mínimo era muy bajo (4%) mientras que el 20% de los trabajadores informales se encontraba en este tramo. Ello implica que en 2012, el 94% de los asalariados registrados obtenían un salario superior al mínimo legal. Esta cifra era de casi el 100% en 2003 debido al muy bajo valor del salario mínimo, que lo volvía totalmente inoperativo.

En el caso del Brasil, el cumplimiento de esta normativa parece ser superior al observado en los tres casos restantes. En efecto, en 2011 solo el 1,3% de los asalariados obtenía un salario inferior al mínimo, mientras que el 8% percibía un monto cercano a este. Por lo tanto, el 90% de los trabajadores tenía ingresos superiores al salario mínimo. El porcentaje de asalariados no registrados con ingresos inferiores al mínimo también es muy reducido (8,3%), significativamente más bajo que el registrado, por ejemplo, en la Argentina (27%). Además, en el Brasil la distribución de los trabajadores, asalariados y no asalariados, con relación al valor del salario mínimo no se ha modificado sustancialmente, aun en un período de fortalecimiento de esta herramienta. Ello sugiere que en este país el salario mínimo es un valor de referencia en la fijación del salario de los trabajadores informales, por lo que sus incrementos se traducen en aumentos salariales efectivos para ellos, confirmando la evidencia previa del efecto de faro⁴⁹. En Chile alrededor del 3% de la fuerza de trabajo asalariada obtiene un salario inferior al mínimo legal, mientras que un porcentaje similar se ubica en torno a dicho valor. Junto con el Brasil, registra los porcentajes más bajos de asalariados informales que perciben salarios inferiores al mínimo. Sin embargo, en Chile también un reducido porcentaje de estos trabajadores (alrededor del 7,5%) percibe un monto cercano.

⁴⁸ Para determinar si los trabajadores se ubican por encima, en el mismo valor o por debajo del salario mínimo, se establecieron los siguientes criterios: i) se considera que un determinado valor salarial es inferior al mínimo si es menor del 90% del valor legal; ii) se considera que coincide con el salario mínimo si se encuentra entre el 90% y el 110% de su valor, y iii) se considera superior al salario mínimo si es igual o mayor del 110% de su valor.

⁴⁹ Souza y Baltar (1979); Neri, Gonzaga y Camargo (2000); Lemos (2004).

Por último, el Uruguay registra los porcentajes más elevados de asalariados con ingresos superiores al salario mínimo (95%) mientras que solo el 3% obtiene ingresos inferiores. Ello refleja el hecho de que casi la totalidad de asalariados registrados se encuentra en la primera situación. Sin embargo, en lo que se refiere a los trabajadores informales, el Uruguay se ubica en una situación intermedia, con un porcentaje de alrededor del 20% por debajo del mínimo, el doble del valor de Chile y el Brasil y siete puntos porcentuales más bajo que en la Argentina.

De lo anterior se infiere que las diferencias entre los cuatro países respecto de la distribución de los asalariados según los tramos del salario mínimo se deben mayormente a lo que sucede con los trabajadores informales, ya que el porcentaje de trabajadores formales que perciben este monto o una cifra menor es relativamente similar, y muy bajo, en los cuatro casos. En particular, entre el 94% y el 97% de estos trabajadores obtienen salarios que superan el mínimo legal.

■ Cuadro IV.6

América Latina (4 países): evolución de la cobertura del salario mínimo (En porcentajes)

		Total de asalariados			Asalariados formales			Asalariados informales		
		Inferior al salario mínimo	Igual al salario mínimo	Superior al salario mínimo	Inferior al salario mínimo	Igual al salario mínimo	Superior al salario mínimo	Inferior al salario mínimo	Igual al salario mínimo	Superior al salario mínimo
Argentina	2003	4,7	2,8	92,5	0,7	0,8	98,5	13,3	7,0	79,7
	2012	8,5	7,9	83,6	2,2	3,9	93,9	27,5	19,9	52,6
Brasil	2003	1,3	7,2	91,5	0,2	4,7	95,1	5,0	15,5	79,5
	2011	1,3	8,0	90,7	0,2	6,9	92,9	8,3	14,7	77,1
Chile	2000	4,3	6,9	88,8	2,6	5,8	91,6	13,9	13,1	73,0
	2011	3,4	3,9	92,7	2,1	3,4	94,4	14,0	7,5	78,5
Uruguay	2004	0,6	0,5	98,9	0,4	0,2	99,5	1,9	2,4	95,7
	2012	2,9	2,0	95,1	1,8	1,5	96,7	19,9	9,9	70,3

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las encuestas de hogares.

Nota: Significación calculada a partir de errores estándares que surgen de bootstraps para 1.500 submuestras: *** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1.

Para estimar los impactos de los cambios del salario mínimo en la desigualdad salarial, se utiliza la metodología propuesta por DiNardo, Fortin y Lemieux (1996). Esta consiste en estimar funciones de densidad contrafactuales que permiten evaluar cómo habría sido la distribución salarial del momento inicial si, manteniendo constantes los atributos de los trabajadores, el salario mínimo fuera el del momento final. A partir de esta nueva distribución contrafactual de salarios, se estiman diferentes indicadores de desigualdad, como el índice de Gini, el índice de Theil o la relación entre percentiles. De este modo, dado que se están simulando solo variaciones del salario mínimo manteniendo constantes otras posibles causas de los cambios distributivos, es posible deducir el impacto distributivo del aumento del salario mínimo comparando los indicadores de desigualdad observados en el momento inicial con los que resultan de la simulación⁵⁰.

Los principales resultados se presentan en el cuadro IV.7. La primera y tercera columna muestran el valor inicial y final del salario promedio (expresado en la moneda de cada país, a precios

⁵⁰ Véanse más detalles sobre los aspectos metodológicos en Maurizio (2013). Una limitación de esta metodología es que no incluye los posibles efectos negativos en el nivel de empleo. Sin embargo, resulta importante señalar que en este período se produce un elevado crecimiento del empleo en los países estudiados, y un fuerte proceso de formalización (con excepción de Chile). La combinación de un sostenido incremento del empleo y de los puestos formales sugeriría que el aumento del salario mínimo no habría tenido efectos adversos en esta variable. Por otra parte, solo aquellos individuos con ingresos inferiores al salario mínimo son afectados por este. La ausencia de efectos de derrame implica resultados conservadores, ya que podrían existir efectos mayores siempre y cuando la intensidad de los efectos del salario mínimo fuera decreciente a lo largo de la distribución.

del inicio del período), la relación entre percentiles (percentil 90/percentil 10, percentil 50/percentil 10 y percentil 90/percentil 50), el índice de Gini y el índice de Theil. La segunda columna muestra la densidad contrafactual, que es la que habría prevalecido en el inicio si el salario mínimo al momento inicial hubiera sido el del momento final. De esta manera, la diferencia entre ambas columnas muestra el efecto atribuible a la modificación del salario mínimo (variación absoluta y relativa). En todos los casos, el incremento del salario mínimo ha implicado un aumento del salario medio, de entre un 1% y un 4% según el país. En todos los países se evidencia también un efecto igualador del salario mínimo, aunque no resulta significativo en Chile. En la Argentina, el Brasil y el Uruguay, la reducción de la desigualdad se debe exclusivamente a compresiones en la parte baja de la distribución.

■ Cuadro IV.7

América Latina (4 países): impactos distributivos del salario mínimo

	Promedio e indicadores de desigualdad	Año inicial ^a (1)	Densidad contrafactual (sin incremento del salario mínimo) (2)	Año final ^a (3)	Variación absoluta (2)-(1)	Significación ^b	Variación relativa (2)/(1)	Porcentaje del cambio originado por el salario mínimo ((2)-(1)/(3)-(1))
Argentina (2003-2012)	Promedio	749	782	1 031	33	***	4%	12%
	Percentil 90/percentil 10	5,00	4,10	3,75	-0,90	*	-18%	72%
	Percentil 50/percentil 10	2,14	1,76	2,00	-0,39	***	-18%	271%
	Percentil 90/percentil 50	2,33	2,33	1,87	0,00		0%	0%
	Índice de Gini	0,37	0,35	0,29	-0,03	***	-7%	32%
	Índice de Theil	0,27	0,24	0,15	-0,03	***	-10%	23%
Brasil (2003-2011)	Promedio	840	861	1 058	21	***	2%	10%
	Percentil 90/percentil 10	6,67	4,47	5,50	-2,20	***	-33%	189%
	Percentil 50/percentil 10	2,08	1,40	1,83	-0,69	***	-33%	276%
	Percentil 90/percentil 50	3,20	3,20	3,00	0,00	No significativo	0%	0%
	Índice de Gini	0,48	0,45	0,45	-0,02	***	-5%	84%
	Índice de Theil	0,47	0,44	0,42	-0,03	***	-6%	66%
Chile (2000-2011)	Promedio	249 762	255 025	276 915	5 263	***	2%	19%
	Percentil 90/percentil 10	6,25	5,97	4,55	-0,28	*	-4%	16%
	Percentil 50/percentil 10	2,00	1,91	1,50	-0,09	No significativo	-4%	18%
	Percentil 90/percentil 50	3,13	3,13	3,04	0,00	No significativo	0%	0%
	Índice de Gini	0,45	0,45	0,43	0,00	No significativo	0%	6%
	Índice de Theil	0,42	0,42	0,39	0,00	No significativo	-1%	13%
Uruguay (2004-2012)	Promedio	8 012	8 060	11 094	47	***	1%	2%
	Percentil 90/percentil 10	6	5,42	4,79	-0,58	No significativo	-10%	48%
	Percentil 50/percentil 10	2,32	2,12	2,05	-0,21	***	-9%	77%
	Percentil 90/percentil 50	2,59	2,56	2,33	-0,02	No significativo	-1%	9%
	Índice de Gini	0,42	0,42	0,35	0	***	-1%	7%
	Índice de Theil	0,34	0,33	0,22	-0,01	***	-2%	5%

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las encuestas de hogares.

^a Los promedios se expresan en la moneda de cada país, a precios del inicio del período.

^b La significación se calcula a partir de errores estándares que surgen de bootstraps (1.500 submuestras): *** = $p < 0,01$. ** = $p < 0,05$. * = $p < 0,1$.

En el caso de Chile, las leves reducciones que se observan en todos estos indicadores (salvo en la varianza), no resultaron estadísticamente significativas en ningún caso. Cabe recordar que el aumento en términos reales del salario mínimo en este país fue inferior al resto de los casos analizados (de alrededor del 30%, mientras que en los otros países osciló entre el 100% y el 200%). Esta sería una de las razones de que esta recuperación no haya sido suficiente como para modificar significativamente los indicadores de desigualdad, los que en valores absolutos cambiaron solo de manera marginal. Asimismo, en este país, a diferencia del resto, el salario mínimo parece perder operatividad en la segunda parte del período considerado. Como se mencionó, Chile es el único país donde el porcentaje de asalariados que perciben un salario mínimo o menos es inferior en el año final que en el inicial. Al mismo tiempo, la relación entre el valor de esta institución y el primer percentil decreció marcadamente durante los últimos años.

En la Argentina, el aumento del salario mínimo real estaría asociado a una reducción de 2,6 puntos porcentuales del índice de Gini, que representa una caída del 7% respecto del valor que exhibía en el año inicial. Alrededor de un tercio de la baja que registró el índice de Gini entre 2003 y 2012 puede atribuirse a la modificación del salario mínimo. Una situación similar se observa con el índice de Theil. La relación entre la mediana y el percentil 90 no se modifica, pero la brecha entre el percentil 50 y el percentil 10 se reduce significativamente, reflejando la compresión en el tramo de ingresos inferiores.

En el Brasil, el índice de Gini decrece 2,4 puntos porcentuales (5%). La recuperación del salario mínimo tiene un impacto muy significativo: origina el 84% de la reducción total de este indicador. Al igual que en la Argentina, el efecto igualador se verifica exclusivamente en la parte inferior de la distribución. Sin embargo, a diferencia del caso anterior, esta reducción es lo suficientemente intensa como para disminuir significativamente también la brecha entre los percentiles extremos, 90 y 10. Los resultados sugieren que si solo hubiera operado el efecto del salario mínimo, la relación entre el percentil 50 y el percentil 10 del año final habría sido aún más baja que la que efectivamente se registró.

En el caso del Uruguay, los impactos igualadores resultan ser más reducidos que en los dos casos anteriores. En efecto, el índice de Gini decrece 0,5 puntos porcentuales, y los cambios en el salario mínimo explican alrededor del 7% de la caída total del indicador entre 2004 y 2012. Similares resultados se observan con relación al índice de Theil. Una vez más, la reducción de la brecha entre los percentiles extremos de la distribución refleja exclusivamente lo sucedido en el tramo inferior de esta, donde este factor ocasionó el 77% de disminución.

Como ya se expuso, las explicaciones recientes sobre la caída de la desigualdad en la región se han centrado en los factores que impulsan la oferta y demanda de trabajadores de distintos niveles de calificación. Los resultados anteriores sugieren la importancia de considerar, además, el rol de las instituciones laborales en las mejoras distributivas observadas en algunos países de la región. De hecho, la reducción de los diferenciales salariales podría ser consecuencia, a su vez, del fortalecimiento del salario mínimo y de otras instituciones como, por ejemplo, las negociaciones colectivas. Cabe destacar que el fortalecimiento del salario mínimo en los casos estudiados se ha verificado en un período de crecimiento del empleo y, en particular, en la Argentina, el Brasil y el Uruguay, en un contexto de fuerte formalización laboral.

1. Ciclo económico, crisis y respuestas políticas

a) La necesidad de políticas macroeconómicas contracíclicas

i) Aspectos conceptuales

La región de América Latina y el Caribe presenta una serie de características estructurales que la hacen propensa a enfrentar con frecuencia perturbaciones que suelen tener efectos permanentes sobre la actividad económica, la pobreza y la distribución del ingreso (CEPAL, 2008; Aguiar y Gopinath, 2004).

La volatilidad macroeconómica en la región es superior a la de los países desarrollados⁵¹. Dado que esa mayor volatilidad tiene efectos adversos sobre el desempeño de la economía, en particular, en lo relativo a crecimiento y condiciones socioeconómicas de los países, la moderación de las fluctuaciones del producto, el consumo y la inversión constituye una de las principales tareas de los gestores de política de la región (CEPAL, 2008; Catão, 2007; Fanelli y Jiménez, 2009; Loayza y Hnatkowska, 2005).

Tras los episodios de crisis de los años ochenta y noventa, los gestores de política de la región han tendido a incorporar conceptos y prácticas para lograr la sostenibilidad de las cuentas fiscales y la estabilidad nominal, y fortalecer así sus sistemas financieros. Gracias a estos esfuerzos la región muestra resultados macroeconómicos positivos y, en los últimos años, ha registrado bajos niveles de inflación, un crecimiento por encima del ritmo histórico y sistemas financieros donde las quiebras son la excepción.

Pero el reciente episodio de crisis financiera mundial hizo que muchos gestores de política, no solo en la región sino en el mundo entero, entendieran que los esfuerzos por lograr el equilibrio en las cuentas fiscales, aumentar la estabilidad de los sistemas financieros y reducir la inflación son condiciones necesarias pero no suficientes para evitar la ocurrencia de crisis y, por tanto, deben emplearse nuevos instrumentos —anticíclicos y contracíclicos— para tratar de evitar la ocurrencia y propagación de crisis, además de herramientas que permitan su identificación en períodos de gestación. Por instrumentos anticíclicos se entienden las medidas destinadas a evitar o atenuar las variaciones cíclicas antes de que se produzca una situación de crisis, mientras que los contracíclicos son los aplicados durante las fases específicas del ciclo.

Entre los primeros se incluyen, por ejemplo, políticas para asegurar la sostenibilidad de la deuda pública y reducir así el riesgo de una crisis originada en el sector público, la supervisión prudencial del sector financiero con miras a evitar el surgimiento de crisis bancarias y el sobreendeudamiento del sector privado, y la diversificación productiva para limitar el impacto cíclico debido a fluctuaciones de precios que proviene de una elevada concentración de la estructura exportadora.

Por otra parte, las políticas contracíclicas permitirían suavizar la reacción de los agentes a las fluctuaciones cíclicas de la actividad económica, evitando que en fases expansivas el exceso de consumo o la inversión —tanto del sector público como privado— provoque un sobrecalentamiento de la economía e incremente las presiones inflacionarias o genere niveles de endeudamiento insostenibles. Asimismo, estas medidas atenuarían la caída del consumo de los hogares y la inversión cuando el ciclo económico se encuentre en su fase recesiva.

Algunos de los instrumentos que tradicionalmente se usan como estabilizadores automáticos del ciclo, en especial en los países desarrollados, son el impuesto sobre la renta, el subsidio al desempleo y las reservas requeridas a los bancos. Este tipo de herramientas tienden a autorregular el ciclo ya que, en general, cuando la actividad económica está en su fase expansiva, la recaudación

⁵¹ La volatilidad, medida en función de la varianza del crecimiento entre 1951 y 2008, es un 50% más alta en América Latina que en Europa y los Estados Unidos (Fanelli y Jiménez, 2009).

de los impuestos crece y las reservas mantenidas por los bancos aumentan, mientras que los subsidios al desempleo decrecen, propiciando que el impulso dado al ingreso disponible y al crédito no genere un crecimiento adicional de la demanda agregada.

Habida cuenta de que la región evidencia una elevada exposición a choques excepcionales no estacionarios y que no dispone de estabilizadores automáticos bien instituidos, es muy frecuente que las autoridades encargadas de las políticas públicas adopten medidas de carácter discrecional. En los últimos años, una propuesta para canalizar la acción de las autoridades de política, y muy particularmente de las autoridades fiscales, en el proceso de suavización del ciclo ha planteado guiar la política fiscal mediante reglas predeterminadas (véase Perry, 2002).

En la práctica, esto implica renunciar a manejar las consecuencias de eventos de excepción con medidas especiales y, cuando la situación macroeconómica se juzgue excepcional, sobre todo cuando la circunstancia específica no sea simplemente la fase baja de un ciclo económico alrededor de un crecimiento de tendencia sino una marcada crisis, la acción de los gestores debería circunscribirse a modificar las reglas. Esto ha hecho que algunos países de la región adopten esquemas como el balance estructural (Chile), marcos plurianuales de presupuesto (Perú) y fondos de estabilización y de ahorro (Brasil, Chile, Colombia y Venezuela (República Bolivariana de)), en los que, para brindar mayor flexibilidad, la normativa fiscal incluye cláusulas de escape en casos excepcionales. En lo que se refiere a la política monetaria, la definición de la estabilidad de precios como objetivo fundamental de los bancos centrales y la adopción de esquemas de metas de inflación son el equivalente desde el ámbito monetario a la definición de reglas para la conducción de la política.

Sin embargo, la actual coyuntura ha puesto en evidencia que es necesario fortalecer el conjunto de instrumentos, tanto anticíclicos como contracíclicos, con que cuentan los gestores de política en la región. A continuación, se hace énfasis en los instrumentos contracíclicos. Cabe destacar al respecto que en el episodio más reciente de crisis los gestores de política emplearon diferentes instrumentos y políticas, algunos con un carácter más cercano a estabilizadores automáticos y otros de carácter más discrecional, que intentaron suplir las carencias de los primeros.

ii) Política macroeconómica en respuesta a la crisis

La política fiscal

A la hora de analizar la función de la política fiscal de estabilización y su capacidad para ejercer acciones contracíclicas, cabe destacar la existencia de una serie de elementos y características intrínsecas en la región, que dificultan la tarea y condicionan la cantidad de instrumentos que pueden utilizarse. A continuación se analizan dichos elementos.

Por el lado de los ingresos, el estabilizador automático contracíclico por excelencia es el impuesto sobre la renta. Sin embargo, ese impuesto es poco relevante en la región, en torno a un 5,6% del PIB, comparado con los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) donde representa un 15,3% del PIB⁵²; esto hace que su impacto no sea significativo a la hora de estabilizar el ciclo económico. Por otra parte, otra característica destacable en la región es la importancia de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales en el total de los ingresos. Con el fin de corregir el sesgo procíclico de esos ingresos, la región ha avanzado mucho en la elaboración y puesta en marcha de fondos de estabilización, que facilitan la tarea contracíclica de la política fiscal al permitir ahorrar cuando el precio se mueve por encima del precio de referencia y gastar cuando se sitúa por debajo.

Por el lado de los gastos, el instrumento contracíclico principal en los países desarrollados lo constituyen los subsidios al desempleo. Sin embargo, como se analiza en la parte del documento relativo a las políticas del mercado de trabajo, este estabilizador automático es poco significativo en

⁵² Datos procedentes de Gómez-Sabaini, Jiménez y Podestá (2009).

la región. Además, la existencia de gastos preasignados junto con otras rigideces fiscales, definidas como restricciones institucionales que limitan la capacidad de modificar el nivel o estructura del presupuesto público en un plazo determinado (Cetrángolo, Jiménez y Ruiz del Castillo, 2009), dificultan la capacidad de respuesta de la política fiscal.

En suma, la baja disponibilidad y limitada composición de los recursos fiscales en la región, el escaso desarrollo de instrumentos que actúen como estabilizadores automáticos, las rigideces presupuestarias existentes, la competencia de la función de estabilización de la política fiscal con otras funciones y objetivos demandados por la sociedad, el acceso a la financiación de carácter procíclico y la persistencia de los choques y las crisis plantean serias dificultades para la ejecución de políticas fiscales que establezcan el ciclo económico y favorezcan así un crecimiento de largo plazo.

Durante la reciente crisis, la reacción de cada país estuvo determinada por el escenario que enfrentó en cuanto a disponibilidad de recursos y capacidad de gestión y ejecución. Así, los países que lograron aumentar el tamaño de sus espacios fiscales en el período previo a la crisis pudieron enfrentar mejor el impacto de la crisis con la aplicación de pujantes políticas contracíclicas.

Las medidas fiscales implementadas para contrarrestar el impacto de la crisis se pueden clasificar en dos grupos: las aplicables a los sistemas tributarios y las aplicables a los gastos fiscales. Además, varios países relajaron los marcos macroeconómicos existentes. En este ámbito, cabe destacar la reducción de la meta del déficit fiscal en la ley de responsabilidad fiscal del Brasil, el cambio de la meta del balance estructural en Chile, la reducción del objetivo del déficit primario en Colombia, Panamá y el Perú y los cambios en la regla fiscal de los gobiernos subnacionales en la Argentina.

Las medidas aplicables a los sistemas tributarios abarcaron desde modificaciones en los impuestos sobre la renta, ya sea por cambios en la base imponible (deducciones, exenciones o sistemas de depreciación acelerada) o en las tasas nominales, hasta reformas en los impuestos sobre bienes y servicios (IVA, impuestos específicos o aranceles). Las medidas aplicables a los gastos fiscales se centraron principalmente en incrementos de la inversión en infraestructura, planes de vivienda, programas de apoyo a las pymes y a los pequeños productores agrícolas, y diversos programas sociales (CEPAL, 2009). Cabe mencionar la presencia de un tercer grupo de medidas que tienen un carácter más estructural, dirigidas a mejorar la eficiencia en la gestión y recaudación de los gobiernos, así como también algunas destinadas a incentivar el consumo.

La política monetaria

Durante el reciente episodio de crisis financiera global, los países de América Latina y el Caribe emplearon diversos instrumentos para estimular la demanda agregada mediante un aumento de la disponibilidad de recursos para el financiamiento del gasto de las empresas y los hogares, y para proteger el ahorro interno y el buen funcionamiento del sistema de pagos.

Muchas de las medidas adoptadas intentaron compensar los desajustes y descalces que enfrentarían las instituciones financieras de la región, a raíz de las condiciones prevalecientes en los mercados financieros internacionales y el entorno que caracterizaba la demanda agregada mundial. El conjunto de medidas trató de hacer uso de los estabilizadores automáticos disponibles, las reservas requeridas y el manejo de las provisiones, complementándolos con otro tipo de medidas de carácter más discrecional y puntual, para evitar un incremento del nivel de riesgo sistémico, por efecto de un colapso en las condiciones crediticias internas, y de problemas agudos en el sistema de pagos de la región.

En particular, diversos bancos centrales de la región redujeron las tasas de referencia de la política monetaria para, por esta vía, estimular una reducción de la estructura de tasas del mercado para inversionistas y consumidores, y reactivar así la demanda agregada.

A la reducción de tasas de política monetaria se sumó un aumento de la provisión de liquidez disponible para las diversas instituciones financieras del país, a fin de que estas pudieran hacer frente a los problemas coyunturales asociados a la reducción del financiamiento externo durante la crisis, y al incremento de la morosidad de su cartera de créditos.

En este contexto, los gobiernos de la región también inyectaron recursos a los bancos de desarrollo y otras entidades especializadas para poder atender las necesidades crediticias, en especial de sectores socioeconómicos vulnerables.

Adicionalmente, las autoridades de política monetaria de numerosos países de la región disminuyeron las tasas de encaje requerido exigidas a las instituciones financieras, a fin de que estas pudieran incrementar la oferta de fondos prestables.

Algunas economías de la región emplearon también otras medidas —como el pago anticipado de deuda pública y la creación de instancias de facilidad crediticia entre el banco central y las instituciones financieras privadas— para incrementar los niveles de liquidez de sus sistemas de pago.

Durante la crisis financiera una de las principales preocupaciones de los gestores de política fue garantizar un funcionamiento normal del sistema de pagos y proteger los recursos de los ahorristas. En ese sentido, se aplicaron en la región una serie de medidas como la creación de instancias formales para intensificar el monitoreo de las condiciones del sistema de pago, el aumento de las coberturas ofrecidas a los ahorristas y el fortalecimiento de los fondos de garantías al ahorro. De igual forma, para asegurar una efectiva y oportuna intervención de las autoridades en caso de situaciones problemáticas en algunas instituciones financieras, diversos países ampliaron las facultades de las entidades supervisoras para propiciar intervenciones, fusiones y adquisiciones en aquellas que presenten situaciones de insolvencia.

De igual forma, en algunos casos se procedió a fortalecer las normas aplicadas a las instituciones financieras para incrementar su patrimonio, al tiempo que se estimulaba una mayor transparencia por parte de las instituciones frente a los supervisores y usuarios.

iii) Desafíos de la política macroeconómica para el manejo del ciclo en períodos de crisis

Desde el punto de vista macroeconómico, uno de los desafíos que enfrenta la región es la construcción de capacidad para aplicar medidas anticíclicas y continuar creando las condiciones necesarias para un desarrollo basado en un crecimiento sostenible, que no se sustente únicamente en la exportación de productos básicos, que pueda crear más y mejor empleo y que mejore la calidad de vida de la población.

Pero esta construcción de espacio de políticas no está exenta de dilemas. La dimensión del espacio de políticas con que cuenta el gobierno para cumplir con la función de estabilización tiene tres determinantes clave: la cuantía de recursos disponibles para financiar iniciativas contracíclicas, el número de instrumentos independientes para cumplir con los objetivos propuestos y el grado de competencia de las políticas que rivalizan con las políticas contracíclicas en cuanto al uso de recursos e instrumentos (Fanelli y Jiménez, 2009). En efecto, si bien existe consenso acerca de la oportunidad y efectividad del manejo contracíclico de la política macroeconómica en tiempos de crisis, en los momentos de crecimiento, dicho objetivo compite con otros objetivos relevantes y necesarios en la región, como la reducción de la pobreza y la mejora de la distribución del ingreso.

La reconstrucción de los espacios para la aplicación de medidas anticíclicas y contracíclicas en el marco de una estrategia orientada a enfrentar los desafíos del desarrollo tiene múltiples dimensiones. Como la CEPAL ha señalado varias veces, para lograr ese objetivo es preciso promover un nuevo acuerdo social y un nuevo pacto fiscal en torno a la satisfacción progresiva de las necesidades del desarrollo y el nivel y composición de la carga tributaria que sustenta los programas de gasto (CEPAL, 2010).

Por otro lado, tanto en los países desarrollados como en las economías emergentes, los gestores de política han reconocido la necesidad de introducir herramientas para evitar la generación y propagación de crisis, en particular en los mercados financieros. Para tal fin, se ha reconocido la conveniencia de adoptar esquemas de regulación macroprudenciales que complementen los esquemas microprudenciales que existen en la actualidad. Pese a que algunos países de la región ya han dado pasos en esa dirección y han comenzado a introducir normas macroprudenciales en los esquemas regulatorios (Argentina)⁵³, aún queda mucho por hacer.

Estos cambios en la regulación de la actividad crediticia supondrían la incorporación de mecanismos con aspectos tanto anticíclicos como contracíclicos ya que harían que las reservas requeridas, las provisiones por la cartera de crédito, y los requerimientos de capital se adecuen de acuerdo a la fase del ciclo económico y que la dinámica del crédito no comprometa la solvencia y sostenibilidad de las instituciones financieras, atenuando así las expansiones y contracciones excesivas del crédito y evitando de ese modo que perturbaciones en los mercados financieros puedan desestabilizar de manera significativa el desempeño de la economía.

■ Recuadro IV.4

Medidas monetarias aplicadas en América Latina y el Caribe durante la crisis

Entre las medidas aplicadas por las autoridades monetarias para enfrentar la crisis financiera cabe destacar las siguientes:

1. **Modificación del encaje bancario**
 - **Disminución de la tasa de encaje de depósitos en moneda nacional o extranjera:**
 - Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de) (depósitos en moneda nacional solamente), Brasil, Colombia, El Salvador, Honduras, Paraguay y Perú
 - En sentido contrario, Jamaica aumentó la tasa de encaje con objeto de absorber el exceso de liquidez que presentaba la economía al inicio de la crisis
 - **Flexibilización de las normas referidas al encaje:**
 - Chile, Guatemala y República Dominicana
 - Bolivia (Estado Plurinacional de) creó un encaje adicional a los depósitos en moneda extranjera y aumentó la base sobre la que se aplica dicho encaje con el fin de evitar la dolarización de pasivos de la banca
2. **Provisión de liquidez en moneda nacional**
 - **Recompra de títulos públicos:**
 - Argentina, Barbados, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Guatemala, México, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana y Uruguay
 - **Aumento y creación de líneas de crédito para los bancos comerciales:**
 - Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México, Nicaragua (aunque no se utilizó), Paraguay y República Dominicana
 - **Otras medidas para proveer liquidez:**
 - Disminución de la oferta de títulos de los bancos centrales
 - Aumento de los créditos dirigidos específicamente a sectores productivos de la economía
 - Aumento de la liquidez por parte del gobierno central
 - Compra de cartera de crédito riesgosa de los bancos comerciales por parte del banco central
 - Reprogramación de créditos
 - Capitalización de los bancos estatales de Costa Rica
 - Reducción de calificación de riesgo de la banca en el Perú, ampliando así el acceso a más entidades financieras
 - Canje en efectivo de certificados de devolución de impuestos en el Uruguay

⁵³ Véase BPI (2010).

Recuadro IV.4 (conclusión)

3. Cambios en la tasa de política monetaria• **Disminución de la tasa:**

– Brasil, Chile, Colombia, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tabago, – Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de)

• **Aumento de la tasa:**

– Honduras^a y Jamaica^b

4. Otras medidas

Para asegurar la estabilidad financiera, ciertos países de la región optaron por:

- Aumentar el resguardo de ahorristas y depositantes
- Aumentar el control sobre los agentes financieros
- Crear instituciones que velen por la estabilidad financiera
- Otorgar mayor poder a los bancos centrales
- Los países del Caribe adoptaron medidas tras el rescate del grupo financiero CLICO en Trinidad y Tabago, con el objetivo de evitar el contagio a otras instituciones y con ello el colapso del sistema financiero

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización Internacional del Trabajo (OIT).

^a Tras disminuir la tasa durante fines de 2008 y principios de 2009 Honduras tuvo que aumentarla con el fin de enfrentar posibles presiones sobre las reservas internacionales.

^b Jamaica comenzó a afrontar la crisis elevando la tasa de política monetaria debido al exceso de liquidez existente en la economía; una vez controlada la liquidez redujo la tasa para seguir la tendencia adoptada por el resto de los países latinoamericanos.

b) El aporte de las políticas de mercado de trabajo al enfoque contracíclico

En las secciones anteriores se muestra con claridad la importancia de contar con políticas contracíclicas, no solo para atenuar la caída en los períodos de crisis, sino también para sentar las bases de un crecimiento más sostenible. En este sentido, resulta importante identificar las políticas de mercado de trabajo que pueden contribuir a este objetivo y la forma en que deben implementarse.

Durante la reciente crisis se destacó mucho la función desempeñada por los estabilizadores automáticos en los países desarrollados. El principal instrumento con estas características es el seguro de desempleo. Mientras en las fases de expansión de la economía con desempleo bajo su uso es relativamente limitado y por ello en estos períodos se tiende a acumular recursos, en las fases recesivas, cuando el desempleo aumenta fuertemente, se incrementa el número de beneficiarios y, a través de ellos, la expansión del gasto. Por lo tanto, el seguro de desempleo es un instrumento típicamente contracíclico que no requiere de una decisión administrativa para su activación, sino que reacciona a los cambios del ciclo económico de forma automática.

Un estabilizador que podría considerarse semiautomático, menos conocido pero que ganó protagonismo durante la última crisis, es el subsidio a la retención de empleo en programas de repartición del tiempo de trabajo. Para evitar que durante los períodos de recesión las empresas en dificultades despidan a sus trabajadores, se promueve la reducción de la jornada de trabajo y se compensa parcialmente la pérdida de ingresos de los trabajadores a través de un subsidio. Los países que han institucionalizado la aplicación de este instrumento confirman que su implementación es típicamente contracíclica. Su aplicación se basa en un instrumento legal y cuenta con recursos financieros asignados. Cuando la actividad se recupera, las empresas se retiran del programa y los trabajadores retoman la jornada completa de trabajo. Sin embargo, su utilización no es automática como en el caso del seguro de desempleo, ya que no se trata de un beneficio ante un evento, sino

que hay que evaluar las dificultades de la empresa y se debe contar con el acuerdo entre empresa y sindicato.

El desarrollo de estos estabilizadores automáticos y semiautomáticos en la región es aún limitado, aunque no inexistente, por lo que su aporte a una estrategia contracíclica no debería descartarse a priori. De hecho, en la región se registran algunos avances interesantes en materia de seguro de desempleo y se han hecho algunos ensayos sobre la repartición del tiempo de trabajo que vale la pena analizar.

Además de estas respuestas de carácter automático y semiautomático, en la región se aplicaron algunas políticas de mercado de trabajo con un claro sesgo contracíclico y se realizaron ciertos incrementos en el gasto público con objeto de compensar la pérdida de empleos en el sector privado de la economía⁵⁴. Resulta oportuno, por lo tanto, repasar las distintas políticas aplicadas e identificar posibles mejoras en su implementación para aumentar su impacto.

i) Políticas de mercado de trabajo y ciclos económicos

En la política macroeconómica anticíclica y contracíclica queda implícito que el buen funcionamiento de la economía en el largo plazo requiere reducir la frecuencia de los choques económicos que generan crisis, así como atenuar los ciclos, de forma que estos no provoquen una gran capacidad ociosa y no desincentiven la realización de las inversiones necesarias para alcanzar o aumentar el crecimiento de tendencia. De igual modo, en el mercado de trabajo es importante atenuar los ciclos para que las empresas no pierdan su capital humano en momentos de crisis, y los trabajadores no se vean afectados por largos períodos de desempleo, con la consiguiente pérdida de ingresos y creciente dificultad para reinsertarse laboralmente.

Desde esta perspectiva, en la medida que las dificultades de las empresas no sean estructurales y se consideren temporales, cobra sentido que los gobiernos apoyen iniciativas acordadas entre trabajadores y empresas para que estas mantengan el empleo, pero en una jornada reducida. Por lo general, la reducción de la jornada contempla una pérdida parcial de ingresos, un subsidio del Estado y una parte financiada por la empresa. Así, estas fórmulas minimizan la pérdida del ingreso para la totalidad de los trabajadores de una empresa (en lugar de que unos conserven el 100 % de su empleo y otros pasen al desempleo) y mantienen en activo a la totalidad de los trabajadores.

Puede ser que aun en países donde se cuente con el instrumento anterior, este no resulte conveniente para todos los casos. En esa situación, ante la pérdida del empleo siempre es deseable poder mantener algún ingreso por un tiempo prudencial que posibilite la búsqueda de empleo y la eventual reinsertación laboral. Ese es el sentido de los seguros de desempleo que, como se ha mencionado anteriormente, son estabilizadores automáticos de corte contracíclico.

En América Latina y el Caribe apenas siete países cuentan con subsidios o seguros de desempleo (Argentina, Barbados, Brasil, Chile, Ecuador, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de)), e incluso en ellos su cobertura puede considerarse insuficiente en comparación con el desafío en momentos de crisis dado el grado de precariedad de un importante porcentaje de los ocupados. Ante estas situaciones, una respuesta tradicional en la región ha sido la implementación de programas de empleo de emergencia, orientados principalmente hacia trabajadores de bajas calificaciones e ingresos. La principal finalidad de estos programas es dar una ocupación y un ingreso básico a trabajadores muy desprotegidos.

La mayor parte de los países cuenta con programas de este tipo para atender a poblaciones muy vulnerables o, por ejemplo, ante situaciones puntuales como las catástrofes naturales. Si bien

⁵⁴ Véase CEPAL/OIT, Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe, números 1, 2 y 3 [en línea] http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/de/agrupadores_xml/aes690.xml&xsl=/agrupadores_xml/agrupa_listado.xml&base=/de/tpl/top-bottom.xslt.

estos programas no son de aplicación automática, en momentos de crisis es posible aumentar su escala —siempre y cuando se tengan los recursos fiscales— dado que existe una práctica conocida en la gestión de los mismos. Por lo tanto, si bien hay algún rezago en su masificación, cuando no se cuenta con los instrumentos anteriormente mencionados, los programas de empleo de emergencia constituyen una alternativa de política de empleo contracíclica relativamente rápida.

En lo que respecta a las obras públicas, se podría decir que existe una tendencia procíclica, ya que en períodos recesivos se producen por lo general ajustes en ese sector para adecuarse a la caída prevista en la recaudación. Durante la última crisis internacional, sin embargo, ante la caída registrada en la construcción privada muchos países incrementaron los gastos en obra pública con el fin de generar empleo. Si bien esta estrategia aplicada en contextos de crisis tiene un perfil contracíclico, ciertamente no se implementa de forma automática y tiene rezagos de tiempo que pueden ser muy significativos. Por otra parte, muchas veces no se cuenta con información adecuada acerca del impacto en el empleo implícito en las distintas obras públicas en ejecución y en cartera.

A partir de esta experiencia, parece necesario incorporar la variable empleo como uno de los criterios de evaluación de los proyectos en todo momento, para que en períodos de crisis se puedan privilegiar los proyectos que se encuentran en cartera o en ejecución más intensivos en mano de obra frente a los intensivos en capital. En este caso, el enfoque contracíclico podría llevar a retrasar la ejecución de proyectos más intensivos en capital y acelerar o privilegiar la ejecución de aquellos proyectos más intensivos en empleo. Por lo tanto, incluso sin mayor gasto, sería posible aumentar el impacto en el empleo a partir de una reasignación de prioridades hacia los proyectos más intensivos en mano de obra. Entre las limitaciones, sin embargo, hay que señalar que estos empleos solo servirán para trabajadores desocupados con experiencia en el rubro de la construcción y con ciertas calificaciones.

Los programas de incentivos para nuevas contrataciones, por su parte, constituyen una política eminentemente procíclica. En períodos de caída de la demanda agregada y destrucción neta de empleo, no se debe esperar que un subsidio genere nuevos empleos genuinos. Por el contrario, si se aplican estos subsidios durante períodos de crisis el riesgo es que predomine el efecto de sustitución. Cuando la reactivación es aún incipiente, este tipo de programas puede llevar a que algunas empresas anticipen la decisión de hacer nuevas contrataciones. Igualmente, cuando ya se ha entrado claramente en el ciclo de crecimiento económico y empleo, estos programas solo tienen sentido en la medida que estén dirigidos a beneficiar a colectivos cuya inserción laboral sea particularmente difícil.

Está claro que el desarrollo de emprendimientos está sujeto a los ciclos económicos. En los períodos de recesión, marcados por la contracción de la demanda, será más difícil poner en marcha un emprendimiento de forma exitosa. Por lo tanto, los servicios de apoyo a la constitución de pequeñas empresas, ya sean técnicos o financieros, están directamente marcados por los vaivenes económicos y pueden considerarse procíclicos, ya que el riesgo de fracaso será mayor en las recesiones y las posibilidades de éxito aumentarán en los períodos de crecimiento. Dicho esto, siempre habrá ciertos espacios en la economía con una dinámica propia, así como proyectos provechosos aun en períodos difíciles, por lo que estas líneas de acción deberían mantenerse durante las crisis, aunque a menor escala.

Los servicios de empleo, por su parte, no constituyen en sí mismos un instrumento de política contracíclica. Sin embargo, también sufren cambios ante los ciclos económicos, pero principalmente en el tipo de servicios que brindan. En las fases de crecimiento con generación neta de puestos de trabajo, los servicios de empleo pueden cumplir con su función de intermediación laboral en la medida que hay demanda de trabajadores por parte de las empresas. Por el contrario, durante las recesiones deben atender a una mayor cantidad de usuarios en situación de desempleo, pero como

el número de vacantes que manejan es significativamente menor e insuficiente frente a la oferta laboral, además de desempeñar una función de intermediación, pasan a ser un vehículo importante para la implementación de políticas públicas en el territorio.

Por último, la capacitación no está ligada en sí misma a los ciclos económicos. En períodos de crecimiento económico la capacitación puede estar mucho más dirigida a los polos de generación de nuevos empleos, mientras que en períodos recesivos resulta una alternativa para evitar la completa desvinculación del mercado de trabajo de los desocupados de larga duración, por ejemplo por medio de la capacitación en nuevas habilidades de trabajadores que perdieron su empleo en un rubro afectado por una contracción estructural y en cuyo caso es poco probable que vuelvan a encontrar un empleo en ese mismo rubro. También puede ser una forma de mitigar el alto desempleo de los jóvenes. Sin embargo, hay que señalar que por lo general los gastos en capacitación por beneficiario son relativamente altos. En algunos casos incluyen una modesta beca de subsistencia o de transporte para el beneficiario, pero el grueso de su costo se destina a cubrir las necesidades del sistema de formación (ya sea público o privado). En períodos recesivos, por lo tanto, se deberá tener en cuenta esta característica.

En el cuadro IV.8 se identifican las fases del ciclo económico en las que las distintas políticas activas de mercado de trabajo presentan mayor efectividad para lograr sus objetivos.

■ Cuadro IV.8

Políticas activas más efectivas según fases del ciclo económico

Tipo de programas	Fases del ciclo económico		
	Caída	Recuperación	Crecimiento
Programas de empleo directo	X		
Programas de empleo indirecto		X	
Programas de retención en el empleo	X		
Programas de apoyo a emprendimientos			X
Programas de capacitación laboral			X
Servicios de empleo		X	X

Fuente: A. Marinakis y M. Velásquez, "Políticas activas y ciclo económico", *Notas sobre la crisis*, Santiago de Chile, Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2011.

En todo caso, para una correcta lectura de las conclusiones presentadas es preciso considerar que las celdas en blanco del cuadro IV.8 no necesariamente implican que la eficacia de las políticas en esas fases es nula y que no deban ser aplicadas. Teniendo en cuenta el análisis precedente, es posible concluir también que todas las políticas consideradas pueden ser efectivas en otras etapas del ciclo, siempre que se apliquen a una escala más reducida, sobre grupos más focalizados y en ciertas áreas geográficas específicas.

Finalmente, conviene considerar que la efectividad de las políticas activas de mercado de trabajo analizadas puede ampliarse en la medida en que se logre una adecuada integración con políticas pasivas, en particular con los seguros de desempleo. En efecto, esto permite operar con beneficiarios identificados y proporcionar prestaciones y programas o combinaciones de estos ajustados a cada una de las posibilidades y oportunidades asociadas a las fases del ciclo económico. Esta es la estrategia aplicada con alta frecuencia en países de Europa, pero que enfrenta restricciones en la región pues son pocos los países que cuentan con seguros de desempleo.

ii) Avances y limitaciones de las políticas de mercado de trabajo en América Latina

En la reciente crisis se implementaron algunas políticas novedosas y se hicieron ajustes a políticas existentes que muestran ideas interesantes que ilustran los avances y limitaciones en la aplicación del enfoque contracíclico.

Pese a ser una de las áreas de menor desarrollo relativo en materia de políticas, es quizás en el campo de los estabilizadores automáticos donde se puede señalar una serie de avances interesantes. En primer lugar, cabe mencionar que durante la década anterior a la crisis Chile se sumó al grupo de países que cuentan con un sistema de protección frente al desempleo. El desarrollo del seguro de cesantía tuvo lugar con posterioridad a la crisis asiática y reflejó la necesidad de fortalecer el sistema de protección social. Más aun, tras algunos años de funcionamiento y con anterioridad al estallido de la crisis financiera internacional, ya se estaban discutiendo una serie de modificaciones al régimen vigente con el objeto de aumentar la cobertura y mejorar las prestaciones. De esta forma, Chile pudo enfrentar esta última crisis con un elemento de protección adicional en comparación a crisis anteriores. Este ejemplo demuestra que es posible introducir un sistema de protección frente al desempleo en un corto período de tiempo.

Otra modificación que tuvo lugar durante la última crisis tiene que ver con la duración del beneficio de desempleo. Hasta ese momento, todos los países consideraban un período máximo de beneficio, sin tener en cuenta la fase del ciclo económico. Sin embargo, es evidente que en un período recesivo se genera menor número de vacantes, por lo que también se reducen las oportunidades de conseguir un empleo y se puede esperar una duración mayor del período de desempleo. En este sentido, Chile y el Uruguay decidieron extender la duración del beneficio un par de meses adicionales, para responder de forma más adecuada a la duración media del desempleo. En ambos casos se procuró generar una mecánica que automatizara este incremento del período máximo, que estaría determinado por la tasa media de desocupación de los últimos años, o bien por el concepto económico de recesión (dos trimestres consecutivos de variación negativa en el producto).

Una de las innovaciones más interesantes fue la de implementar programas para apoyar a empresas en dificultades que optaran por mantener a sus trabajadores en una jornada reducida en lugar de despedirlos. Este tipo de programas, que se aplicaron sobre todo en la Argentina y México, y también en Chile y el Uruguay, aunque con muy baja utilización, se dirigen hacia los sectores más formales de la economía y hacia trabajadores más calificados. Las diferencias en cuanto al uso de estos programas parecen estar ligadas al desarrollo de las relaciones laborales, además de a los aspectos propios de la implementación de cada uno. Por lo general, para su activación se precisa un acuerdo entre empresa y sindicato. Pero más allá de ese aspecto que puede ser formal, la implementación de una jornada parcial exige la revisión de la organización del trabajo, así como también una negociación entre las partes sobre el aporte que cada una hace con el objetivo de mantener el empleo. Cuando existen relaciones laborales profundas resulta más factible llevar adelante este tipo de negociaciones.

En el caso del Uruguay, donde existe una cultura de diálogo social, la baja utilización de la fórmula de seguro de paro parcial (como se denominó el programa de *job-sharing*) tiene que ver con la posibilidad de suspender a una parte de los trabajadores por un máximo de cuatro meses en el marco del seguro de desempleo, sin quebrar el vínculo laboral ya que, por lo general, al final de ese período los trabajadores vuelven a reintegrarse al trabajo. En la práctica, muchas empresas implementaron la fórmula de suspensión rotando a los trabajadores afectados por períodos cortos de un mes en forma negociada con el sindicato. De esta manera, mantenían el vínculo laboral con todos los trabajadores: los suspendidos estaban fuera de la actividad por un período muy corto durante el cual percibían el seguro de desempleo y a su término se reincorporaban a la empresa. Dado que la crisis fue muy suave en el Uruguay y estuvo concentrada en pocos rubros, esta modalidad resultó

ser bastante ajustada a las necesidades de las empresas y aceptable para los trabajadores, ya que no implicó una revisión de las condiciones de trabajo.

En cuanto a los programas de emergencia, la mayor parte de los países ya contaba con alguno en ejecución a una escala menor y solo fue necesario ampliarlos. Gracias a la vasta experiencia de los países en ese ámbito y a la existencia de un sistema administrativo para su gestión, la aplicación de estos programas fue relativamente rápida. Cabe destacar el caso de Chile, donde se ha incorporado un factor que da cierta automaticidad a la implementación: cuando la tasa de desempleo supera el 10 %, se activa un fondo de contingencia que asigna recursos a la aplicación de políticas activas de empleo directo e indirecto. Resulta socialmente inaceptable que el mercado de trabajo presente tasas de desempleo tan altas, por lo que se precisan recursos específicos para corregir esa situación. Se puede analizar si la activación de este fondo está a niveles muy altos o no; sin embargo, existe cierta flexibilidad para su implementación ya que pueden tomarse como referencia las tasas de desempleo comunales o regionales y no únicamente la tasa a nivel nacional.

Está claro que los programas de empleo de emergencia se pueden masificar rápidamente en un contexto de crisis siempre que existan los recursos, mientras que no es tan fácil reducirlos cuando la economía se recupera. Si bien es evidente que existe un cierto rezago en el ajuste de estos programas en la fase de crecimiento del ciclo, también es cierto que si la reactivación mediante la generación de nuevos empleos es dinámica, el número de beneficiarios irá disminuyendo de manera progresiva. Los problemas serán más graves si la recuperación de la economía no genera empleos, o si se da con bolsones de marginación, lo cual ha sucedido muchas veces en el pasado.

Dado que durante la última crisis muchos países tuvieron recursos para reaccionar en una primera instancia, fue bastante corriente que se anunciaran planes de inversión en infraestructura como una medida contracíclica paliatoria de la crisis. Esta también fue una reacción inusual ya que lo habitual en caso de crisis era recortar el gasto, en general, y las inversiones en infraestructura, en particular. La puesta en práctica de esta decisión, sin embargo, presentó varias dificultades. La principal fue que la implementación de los anuncios se demoró enormemente por todas las exigencias propias de los procesos de inversión. Otros problemas menos visibles tuvieron que ver con el bajo impacto en el empleo. Son pocos los países que tienen bien incorporada la variable empleo en el análisis de su cartera de obras públicas. Además, no siempre se contaba con información precisa sobre el foco del desempleo y sus características principales por lo que resultaba difícil saber si la obra pública que se estaba proponiendo llegaría a los lugares y a las personas correctas.

iii) Componentes principales de una política de mercado de trabajo contracíclica

De las secciones anteriores se desprende que hay una serie de políticas de mercado de trabajo que tienen un claro sesgo contracíclico, otras que se comportan en forma procíclica y, finalmente, otras que si bien registran importantes cambios en su implementación a lo largo del ciclo, no se puede decir que tengan un efecto a favor o en contra del ciclo. Por lo tanto, se puede analizar qué políticas de las disponibles en un país sirven efectivamente para enfrentar una crisis en el ámbito del mercado de trabajo, así como también cuáles faltan y si podrían incorporarse.

Un primer comentario a este respecto es que no solo es importante contar con programas, sino también analizar si constituyen un sistema integrado de políticas o un conjunto de iniciativas aisladas. En la sección anterior se mencionó que en muchos países desarrollados la articulación de estas políticas gira en torno al seguro de desempleo. Los servicios públicos de empleo también pueden constituir un elemento articulador en la implementación de varias políticas en el territorio. Pero, más allá de cuál sea el elemento articulador, lo fundamental es desarrollarlo.

Un segundo aspecto tiene que ver con la estructura del mercado de trabajo de cada país. Por ejemplo, aquellos países que cuentan con un importante sector formal deben analizar la posibilidad de desarrollar un sistema de protección contra el desempleo en caso de no contar con él, mientras que los que lo tienen deberán revisar su funcionamiento con el fin de potenciarlo, ya que los sistemas que se aplican en la región aún tienen una cobertura reducida y prestaciones muy bajas. Por otra parte, los países en que predomina la informalidad deberían contar con una mecánica que permita aumentar con rapidez la escala de los programas de empleo de emergencia, minimizando los riesgos de su perpetuación en el tiempo como programas masivos. La idea de contar con un umbral de desempleo que justifique la implementación de un programa importante de emergencia resulta útil, más aun si refleja un consenso sobre el costo social del alto desempleo y de larga duración.

En el ámbito de la protección del empleo, los ensayos incipientes en materia de repartición del tiempo de trabajo con apoyo de subsidios públicos abren una nueva perspectiva en una región donde ha primado hasta el momento el modelo de protección legal a partir del costo del despido. Además de su elemento estabilizador por el impacto contracíclico, estos sistemas de reparto de tiempo de trabajo tienen la ventaja de sustentarse en el diálogo social para enfrentar situaciones complicadas en la empresa, donde se da un valor especial a la protección del empleo. A diferencia de los países desarrollados que cuentan con sistemas institucionalizados de repartición del empleo, los países de América Latina que han puesto en práctica esta idea lo han hecho en forma puntual y por un tiempo limitado. Convendría que se evaluaran estos casos para determinar si resultan beneficiosos para el funcionamiento del mercado de trabajo.

Resulta evidente que para poder aplicar una política de mercado de trabajo contracíclica se necesitan recursos fiscales, pero también es fundamental saber qué tipo de políticas se financiarán con esos recursos. En momentos de crisis es importante contar con instrumentos para proteger el empleo y los ingresos de los trabajadores y en contextos de relativa escasez de recursos hay que tratar de maximizar esos objetivos. En ese sentido, convendría desarrollar un presupuesto sombra a cargo del ministerio de trabajo, que pudiera ajustarse rápidamente en momentos de crisis según la gravedad y las características de esta y las correspondientes prioridades de respuesta contracíclica. De esta manera, si un gobierno decide aumentar el gasto de manera contracíclica, las autoridades del sector tendrían ya una propuesta centrada en la protección del empleo y los ingresos. Además, los países que cuentan con fondos específicos para la implementación de políticas de empleo deberían tener la posibilidad de reasignar sus recursos entre distintos programas de acuerdo a las necesidades del ciclo económico. Igualmente, sería interesante incorporar la variable del empleo dentro de los programas de inversión de las carteras de obras públicas como un factor clave de priorización de proyectos más intensivos en mano de obra —evaluados favorablemente en sus dimensiones social y técnica— durante períodos de crisis con aumento del desempleo.

B. Coyuntura actual

Parte E Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe: la inmigración laboral en América Latina (CEPAL, 2017), Cap. I, pp. 7-12.

1. El desempeño de los mercados laborales de América Latina y el Caribe en 2016

a) Introducción

En 2016, los mercados laborales de América Latina y el Caribe en su conjunto estuvieron marcados por la profundización de la crisis económica, que se expresó en un segundo año de contracción del producto regional. En este contexto, la tasa de desempleo urbano aumentó del 7,3% en 2015 al 8,9%, el mayor incremento anual del indicador en más de dos décadas. A pesar de que a 2016 se han acumulado 2 puntos porcentuales de incremento de la tasa de desempleo desde 2014, los niveles son todavía inferiores a los registrados entre finales de la década de 1990 y comienzos de la de 2000. En el presente informe se observa que la continuidad de la contracción económica tuvo un mayor efecto este año, particularmente en el caso del Brasil, el país con mayor ponderación en el PIB y el empleo regional. Cuando se calcula la evolución del promedio simple, el efecto a nivel regional se disipa por los mejores desempeños de otros países y subregiones, en donde la tasa de desempleo aumenta ligeramente, se mantiene o cae, como en el Caribe. No obstante, el año 2016 se destaca por un evidente deterioro de las condiciones generales del mercado laboral, cuyos indicadores se analizan a continuación.

b) La región experimentó el mayor incremento de la tasa de desempleo urbano en dos décadas, en un contexto de caída de la tasa de ocupación y aumento de la tasa de participación

La evolución del desempeño del mercado laboral de América Latina y el Caribe en 2016 confirma la continuidad de una fase del ciclo económico regional muy distinta de la que se apreció desde mediados de la década pasada. Tal como se comentó en CEPAL/OIT, 2016a, la contracción observada en 2015, que continuó en 2016, representó un cambio en la tendencia de crecimiento económico que había marcado los últimos años y que se había expresado en una dinámica expansiva en términos de creación de empleo y caída del desempleo. En cambio, lo ocurrido en 2015 y 2016 responde a una fase contractiva del mercado laboral iniciada por el progresivo enfriamiento de las economías de la región desde 2011, que se manifestó en tasas negativas del PIB regional en los últimos dos años.

A diferencia de lo sucedido durante la crisis financiera mundial de 2008 y 2009, en que la economía de América Latina y el Caribe volvió a ganar empuje en el corto plazo gracias a la recuperación de los precios de los productos básicos y las políticas contracíclicas aplicadas en muchos países de la región, el escenario presente está marcado por precios de las materias primas mucho menores que los de la fase expansiva del ciclo económico. Si bien durante 2017 se observa una leve mejora de los precios de los productos básicos respecto de los promedios registrados en 2016, en el corto y mediano plazos no se prevén mejoras muy marcadas, debido al doble efecto de un crecimiento más moderado de China y de un entorno internacional con mayor incertidumbre.

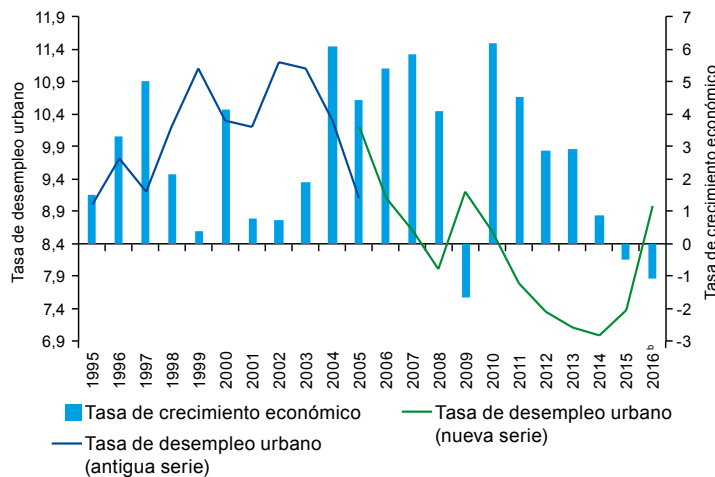
En este contexto de precios de los productos básicos inferiores a los observados en la fase expansiva del ciclo económico e incertidumbre internacional y ante las características específicas de la evolución de algunas economías, la región experimentó el mayor aumento de la tasa de desempleo urbano de las últimas dos décadas. La tasa de desempleo urbano ha registrado períodos de aumento en escenarios de bajo crecimiento

(1996-1997 y 2001-2003) o contracción (2009), pero el alza de 2016 supera a cualquier otro incremento previo (véase el gráfico IV.13). Lo que distingue a esta coyuntura es la continuidad de la fase contractiva del ciclo económico durante dos años, que generó un aumento acumulado de la tasa de desempleo urbano de 2 puntos porcentuales entre 2015 y 2016. Cabe destacar que, aunque la tasa de desempleo haya aumentado, todavía se encuentra en niveles inferiores a los registrados a finales de la década de 1990 e inicios de la década de 2000.

La fase contractiva del mercado laboral se observó claramente en el comportamiento de las tasas de ocupación. Con excepción del año 2009, desde 2006 y hasta 2014 las tasas de ocupación regionales crecieron más (o cayeron menos) que las tasas de participación, lo que generó la tendencia decreciente de la tasa de desempleo regional (véase el gráfico IV.14). El crecimiento negativo de las tasas de ocupación urbana en 2009 guardó relación con la corta fase contractiva del ciclo económico. En cambio, las tasas de participación urbana, incluso en 2009, mantuvieron la tendencia de crecimiento moderado hasta 2012. El efecto de la desaceleración económica se atenuó gracias a que las tasas de participación registraron un efecto procíclico (CEPAL/OIT, 2016a). La caída de la tasa de ocupación registrada en 2014 fue menos acentuada que la de la tasa de participación, pero en 2015 y, sobre todo, en 2016, esta tendencia cambió. Mientras que la tasa de ocupación continuó cayendo en 2015 (-0,4 puntos porcentuales) y de manera más acentuada en 2016 (-0,7 puntos porcentuales), la tasa de participación regional cayó menos (-0,2 puntos porcentuales) que la tasa de ocupación en 2015, para luego crecer en 2016 (0,2 puntos porcentuales).

■ **Gráfico IV.13**

América Latina y el Caribe: tasas de crecimiento del PIB y de desempleo urbano, 1995-2016^a
(En porcentajes)



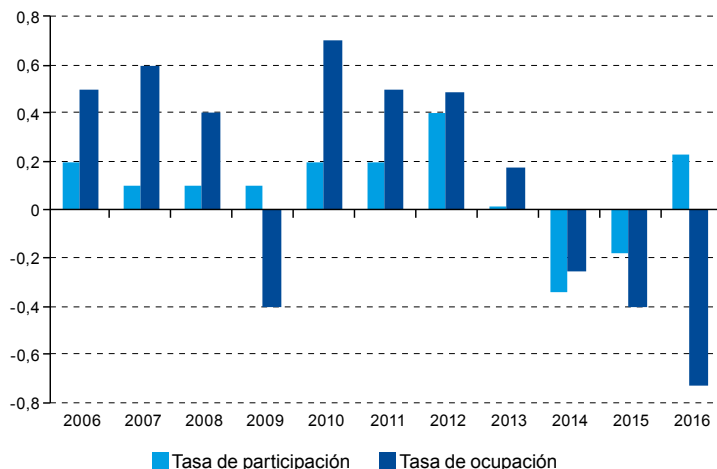
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la base de información oficial de los países.

^a La serie 1995-2005 corresponde a la serie original, y la serie 2005-2016 a la serie recalculada sobre la base de la nueva información de varios países. Véase más información sobre el cambio en la serie regional basado en las innovaciones metodológicas implementadas en Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organización Internacional del Trabajo (OIT), "Mejoras recientes y brechas persistentes en el empleo rural", *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 14 (LC/L.4141), Santiago, mayo de 2016.

^b Datos preliminares.

■ Gráfico IV.14

América Latina y el Caribe: variación de las tasas de participación y ocupación urbanas, 2006-2016
(En puntos porcentuales)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la base de información oficial de los países.

Los comportamientos de las tasas de ocupación y participación ponen de relieve que en la región se generan dinámicas distintas durante diversas fases de los ciclos económicos. En la etapa expansiva del ciclo o durante el período de moderada desaceleración, ambos indicadores muestran un comportamiento procíclico, mucho más acentuado en el caso de la tasa de ocupación, lo que generó una menor tasa de desempleo. En cambio, como se observó en 2009 y en el período 2015-2016, cuando el PIB regional entra en la fase de crecimiento negativo, la tasa de ocupación se contrae, pero la tasa de participación regional puede contraerse o aumentar, como ocurrió en 2016. Este comportamiento pone en evidencia el efecto de un aumento abrupto del desempleo, que, al afectar el nivel de ingresos de los hogares, puede gatillar el deseo de más personas de participar en el mercado laboral. Por ende, en un contexto de caída de la tasa de ocupación urbana producto de la contracción económica, una participación laboral creciente abona las condiciones para que aumente de modo significativo la tasa de desempleo, como ocurrió en 2016.

A pesar de que la evolución del PIB regional y la tasa de desempleo de la región corresponden a una fase contractiva más acentuada, a nivel de países y subregiones se observan diferencias en los desempeños económicos y sus respectivos mercados laborales. Así, mientras en 2015, de un total de 33 países sobre los que se dispone de datos del PIB, 6 (la mayoría del Caribe) experimentaron una contracción (Bahamas, Brasil, Dominica, Suriname, Trinidad y Tabago y Venezuela (República Bolivariana de)), en 2016, el número de países con contracción económica subió a 8, entre los cuales 4 son sudamericanos (Argentina, Belice, Brasil, Cuba Ecuador, Suriname, Trinidad y Tabago y Venezuela (República Bolivariana de)) (CEPAL, 2017). Por ende, la fase contractiva en 2016 afectó a economías cuyo peso en el PIB regional es mayor, como el Brasil y la Argentina. No obstante, se observa que los desempeños económicos, aunque heterogéneos, tuvieron una tendencia al deterioro que también se expresó en las principales variables laborales.

Como se puede apreciar las tasas de desempleo urbano de la mayoría de los países de la región se incrementaron, lo que evidencia el deterioro de sus respectivos mercados laborales. En 2016, un total de 13 países experimentaron un incremento de la tasa de desempleo urbano, mientras que 7 registraron una caída o mantuvieron el mismo nivel de 2015. Este desempeño contrasta con lo observado en 2015, cuando en 8 países la tasa de desempleo aumentó, mientras que en 15 disminuyó o se mantuvo. Además, la mayoría de los países (nueve) que registraron incrementos en la tasa de desempleo son sudamericanos y tienen una ponderación mayor tanto en la economía como en el mercado laboral regional.

Por otra parte, en siete países donde la tasa de desempleo aumentó, también se elevó la tasa de participación. Mientras que en cinco de esos países (Argentina, Brasil, Colombia, Panamá y Paraguay) la tasa de ocupación cayó, en el Perú se mantuvo y en Honduras creció menos que la tasa de participación. En cambio, en otros cinco países (Chile, Guatemala, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de)) la tasa de desempleo creció debido a una caída de la tasa de ocupación más acentuada que la experimentada por la tasa de participación. Finalmente, junto con México, la mayoría de los países (cuatro) donde la tasa de desempleo cayó son del Caribe, observándose una dinámica diferente por segundo año consecutivo: sigue cayendo el desempleo en un contexto de crecimiento de la tasa de ocupación superior al de la tasa de participación.

c) El mayor desempleo afectó tanto a los hombres como a las mujeres

Producto de la continuidad de la fase contractiva del ciclo económico-laboral, en 2016 la tasa de desempleo siguió subiendo para ambos sexos. Entre los países que registraron un aumento de la tasa de desempleo urbano, en términos proporcionales, la tasa de desempleo aumentó más para las mujeres que para los hombres en cuatro países (Honduras, Paraguay, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de)), mientras que en cinco (Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Guatemala) el incremento de la tasa de desempleo fue mayor para los hombres. En el Ecuador y Panamá los aumentos fueron iguales en ambos sexos, y en el Perú la tasa de desempleo de los hombres aumentó, mientras que la de las mujeres se redujo.

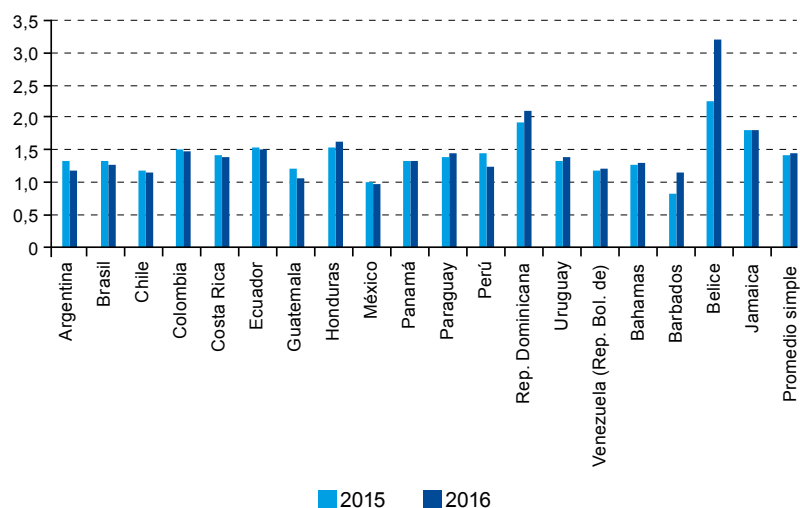
Para el conjunto de los países de la región (incluidos aquellos en que la tasa de desempleo disminuyó) el desempleo masculino tendió a subir, en promedio, menos que el de las mujeres, un comportamiento distinto al registrado durante el período contractivo anterior. En efecto, durante la contracción económica de 2009, la relación entre las tasas de desempleo femenina y masculina tendió a caer respecto de 2008 (el promedio simple pasó de 1,5 veces a 1,4 veces) como consecuencia de un alza mayor del desempleo entre los hombres que entre las mujeres, que afectó a 12 países. En cambio, en 2016 la relación entre las tasas de desempleo de las mujeres y las de los hombres a nivel regional pasó de 1,4 veces a 1,5 veces (véase el gráfico IV.15)⁵⁵.

La situación del desempleo, en especial para las mujeres, puede profundizarse si, tal como se prevé, las condiciones de incertidumbre política y económica a nivel internacional tienen un carácter menos temporal. Ello se debe a que, como se comentó en CEPAL/OIT (2016b), el aumento de la participación femenina a nivel regional es un fenómeno estructural de largo plazo, con una velocidad variable dependiendo de la fase del ciclo económico, si bien la tasa de participación regional de las mujeres se estancó entre 2012 y 2015 (OIT, 2016). Por ende, el deterioro laboral de los dos sexos, pero sobre todo el de las mujeres, puede exacerbarse si se retoma dicha tendencia de largo plazo y si los mercados laborales de los países de la región no pueden generar suficientes empleos para absorber el flujo constante de la oferta de trabajo femenina.

⁵⁵ En el promedio simple de las variaciones absolutas de las tasas de desempleo, se observa que la inserción laboral de las mujeres se deterioró claramente más que la de los hombres: la tasa de desempleo femenina aumentó 0,6 puntos porcentuales y la de los hombres 0,2 puntos porcentuales.

■ Gráfico IV.15

América Latina y el Caribe (19 países): relación entre la tasa de desempleo de las mujeres y la de los hombres por país, 2015-2016



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la base de información oficial de los países.

d) La calidad del empleo regional se deteriora, aunque con matices entre países y subregiones

La intensificación de la fase contractiva del ciclo económico afectó tanto al volumen como a la calidad del empleo en la región. En efecto, la contracción de la economía regional no solo produjo un marcado descenso de la tasa de ocupación, tanto regional como de la mayoría de países, sino que también se expresó en el reajuste de la composición del empleo hacia categorías más informales con condiciones laborales estructuralmente más precarias, como los trabajadores por cuenta propia. El empleo asalariado mostró un claro comportamiento procíclico: desde 2013 se desaceleró, siguiendo la senda de desaceleración de la economía (CEPAL/OIT, 2016a). El año 2016 no fue la excepción: la tasa de crecimiento del empleo asalariado ponderado de 12 países de la región pasó de un alza del 0,4% en 2015 a un descenso del 0,5% en 2016 (véase el cuadro IV.9). Si bien la caída se explica por el peso de la contracción del empleo asalariado en el Brasil (-3,2%) en el promedio regional, esta contracción se extendió a cinco países en 2016, frente a solo dos en 2015.

■ Cuadro IV.9

América Latina (12 países): tasa de variación interanual de ocupados por categoría ocupacional, 2015-2016^a
(En porcentajes)

País	Total nacional		Asalariados		Trabajadores por cuenta propia	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Brasil	0,0	-1,9	-2,3	-3,2	3,8	1,3
Chile	1,6	1,1	2,3	0,1	1,4	5,5
Colombia	2,4	0,6	3,4	1,1	2,0	2,3
Costa Rica	-0,3	-3,0	-0,7	-0,3	-0,9	-8,9
Ecuador ^b	5,4	4,6	2,5	-1,9	6,2	10,9
Honduras	5,4	0,2	2,9	8,9	4,3	-4,5
México	2,4	1,9	2,6	2,6	2,3	1,6
Panamá	2,3	2,1	1,0	-0,9	6,3	6,0
Paraguay ^c	4,2	1,1	5,6	2,4	4,4	2,7
Perú ^d	1,1	1,8	1,4	1,7	1,1	4,4
República Dominicana	2,6	2,8	5,7	6,8	0,6	-3,2
Venezuela (República Bolivariana de) ^e	0,1	-0,7	0,0	-2,6	2,4	1,9
Promedio simple	2,3	0,9	2,0	1,2	2,8	1,7
Promedio ponderado	1,3	0,0	0,4	-0,5	3,0	1,9

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la base de información oficial de los países.

^a Cuando es posible, se excluye el servicio doméstico de los asalariados.

^b En los trabajadores por cuenta propia se incluye a los empleadores.

^c Asunción y áreas urbanas del Departamento Central.

^d Lima metropolitana. En los asalariados se incluye a empleados y obreros. En los trabajadores por cuenta propia se incluye a los empleadores.

^e Las tasas de la columna de 2016 se refieren al crecimiento del empleo en el período de enero a abril respecto del mismo período de 2015.

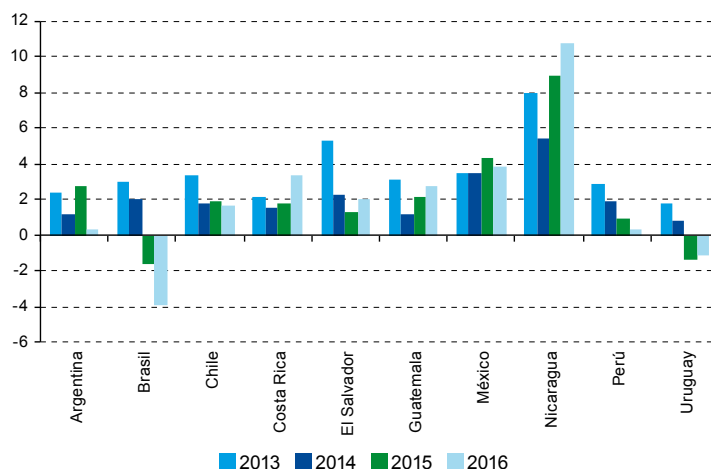
La disminución del empleo asalariado en 2016 fue atenuada por la creación de empleos por cuenta propia por segundo año consecutivo. Ello implicó una reversión de la tendencia que se observó —con excepción de la contracción de 2009— desde mediados de la década pasada hasta 2013, en que el trabajo asalariado fue el eje de la creación de empleos en la región. No obstante, en 2015 (3,0%) y 2016 (1,9%), los empleos por cuenta propia tuvieron un comportamiento contracíclico. Dado que la fase contractiva del ciclo económico se acentuó, los empleos por cuenta propia se habrían convertido en una alternativa de generación de ingresos para muchos asalariados que habrían perdido sus trabajos o para nuevos trabajadores —reflejados en el aumento de la tasa de participación— que intentarían, a través del autoempleo, compensar las pérdidas de ingresos de sus hogares. En ese sentido, lo que sugeriría el crecimiento de los trabajadores por cuenta propia es una tendencia hacia la precarización del empleo regional, dadas las condiciones de informalidad laboral inherentes a esta actividad en el contexto de la fase contractiva del ciclo económico. No obstante, el crecimiento del empleo por cuenta propia en 2016 fue inferior al observado en 2015, lo que deja en evidencia la menor contribución del empleo por cuenta propia para atenuar el efecto del aumento de la tasa de desempleo.

Un indicador asociado a la calidad del empleo es el que mide el empleo registrado en diez países de la región y que da cuenta de la formalización tanto de los nuevos ocupados como de los ocupados informales (véase el gráfico IV.16). Como se observa, en 2016 el empleo registrado

experimentó una variación negativa (Brasil y Uruguay) o tendió a desacelerarse (Argentina, Chile, México y Perú). Solo en Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Nicaragua se aprecia un crecimiento mayor del empleo registrado. En ese sentido, se destaca que en 2016 el empleo registrado tuvo tendencias disímiles entre subregiones: mientras creció en Centroamérica, disminuyó o se desaceleró en América del Sur.

■ Gráfico IV.16

América Latina (10 países): tasas de crecimiento del empleo registrado, 2013-2016
(En porcentajes)



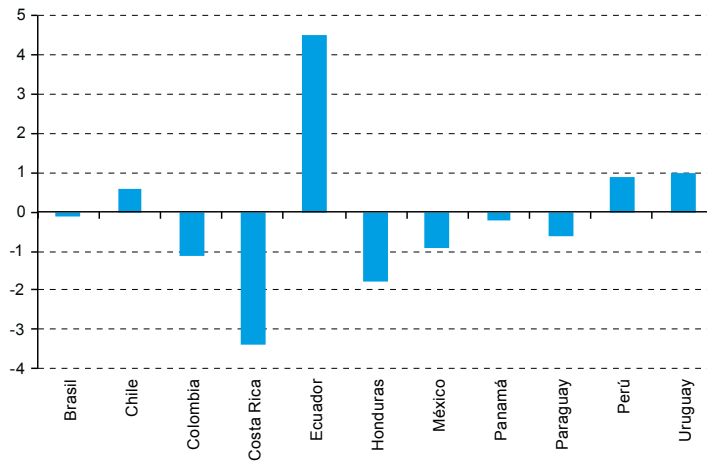
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la base de información oficial de los países.

Otro indicador complementario sobre la calidad del empleo es el de la tasa de subempleo por horas (véase el gráfico IV.17), que en 2016 habría registrado una mejora en varios países de la región. La proporción de los ocupados que trabajan menos horas que un mínimo establecido a nivel nacional (con grandes variaciones en los diferentes países) y desean trabajar más horas registró una caída en 7 de los 11 países con información disponible (Brasil, Colombia, Costa Rica, Honduras, México, Panamá y Paraguay). Por el contrario, en Chile, el Perú, el Uruguay y particularmente el Ecuador, la proporción de trabajadores que quisieron trabajar más horas pero no tuvieron la posibilidad de hacerlo aumentó.

Cuando se analiza la evolución del empleo por rama de actividad en la región, se observa que en 2016 el menor aumento del empleo en comparación con 2015 estuvo relacionado con modificaciones en la generación de empleo en los diferentes sectores. Mientras que en 2015 solo el sector agropecuario registró una contracción del empleo, en 2016 el nivel del empleo cayó, además, de manera muy marcada en la industria manufacturera y, con una tasa algo menor, en el rubro de los servicios financieros, bienes raíces y servicios a empresas. Al mismo tiempo, la capacidad generadora de empleo de la construcción, que en 2015 era todavía significativa a nivel regional, se redujo a un mínimo (véase el gráfico IV.18). Si bien la agricultura tiene una relación directa con la exportación de varios de los bienes básicos que produce la región, la contracción de la industria manufacturera estaría vinculada con la menor demanda interna y la disminución del comercio intrarregional. Por su parte, los sectores de transporte, otros servicios y comercio nuevamente experimentaron un aumento del empleo en 2016, aunque a tasas más moderadas respecto de 2015, lo que exacerba la tendencia regional hacia la concentración del empleo en los sectores de servicios.

■ **Gráfico IV.17**

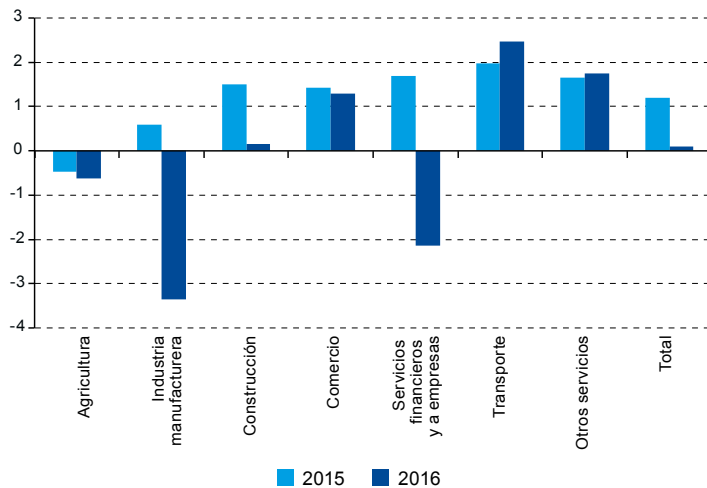
América Latina (11 países): variación interanual de la tasa de subempleo por horas, 2016
(En puntos porcentuales)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la base de información oficial de los países.

■ **Gráfico IV.18**

América Latina y el Caribe (países seleccionados^a): promedio ponderado de la variación interanual del empleo por rama de actividad, 2015-2016
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la base de información oficial de los países.

^a Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana.

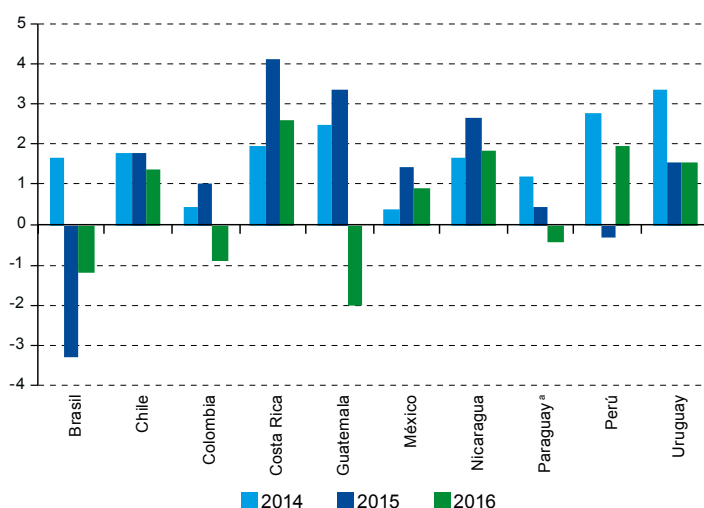
Finalmente, la caída del empleo en los sectores manufacturero y de servicios financieros y a empresas podría explicar la pérdida de puestos de trabajo formales, mientras que la evolución en el sector terciario abona el argumento de que posiblemente haya un sesgo hacia la informalidad, considerando que en sectores como el comercio y otros servicios el componente informal del empleo es importante.

Otra variable donde se pueden apreciar los efectos de la continuidad de la fase contractiva del ciclo económico y su impacto en el mercado laboral es la evolución de los salarios reales (véase el gráfico IV.19). A diferencia de 2015, cuando el Brasil y, en menor medida, el Perú experimentaron contracciones del salario real, en 2016 cuatro países (Brasil, Colombia, Guatemala y Paraguay) registraron caídas. Por otra parte, los salarios reales de siete países de la región tuvieron en 2016 ajustes relativamente inferiores a los observados en 2015. Las excepciones fueron el Perú, donde los salarios crecieron en 2016, y el Brasil, donde la contracción de los salarios reales fue menor que la observada en 2015. Esto refleja la incidencia del ajuste en el mercado laboral, tanto a nivel del empleo como de los ingresos.

Al igual que en 2015, en 2016 el desempeño de los salarios reales a nivel de subregiones es diverso. Mientras que en los países sudamericanos las contracciones y los crecimientos más moderados han sido mucho más generalizados, en Centroamérica y México los salarios reales se continúan beneficiando de una inflación descendente, que en buena medida está relacionada con los menores precios de los combustibles.

■ Gráfico IV.19

América Latina (10 países): variación del salario medio real del empleo registrado, 2014-2016
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la base de datos procedentes de las instituciones de seguridad social (Costa Rica, Guatemala, México y Nicaragua), encuestas de empresas (Chile, Colombia, Paraguay y Uruguay) y encuestas de hogares (Brasil y Perú).

^a En 2015, variación interanual al mes de junio.

e) Resumen y perspectivas

En resumen, en 2016 la tasa de desempleo urbano regional alcanzó su máximo incremento en varias décadas, producto de la continuidad del contexto de precios relativamente inferiores a los observados la década pasada, de las características específicas de la evolución de algunas economías y de la mayor incertidumbre internacional, factores que generaron una contracción de la economía, la correspondiente debilidad de la demanda de empleo y una participación laboral de comportamiento contracíclico. No obstante, el nivel de la tasa de desempleo urbano regional es menor que el registrado a finales de la década de 1990 e inicios de la década de 2000. En ese sentido, la fase expansiva del ciclo económico ligada a los productos básicos permitió importantes

mejoras en la tasa de desempleo regional que, en el actual contexto, se estarían revirtiendo, aunque todavía no a los niveles previos a la reciente fase expansiva del ciclo económico.

La profundización de la fase contractiva del ciclo económico tuvo varias consecuencias. Por una parte, implicó un aumento de las tasas de desempleo de los hombres y, en promedio, aún más de las de las mujeres, precarizando sus condiciones laborales. Por otra parte, por tercer año consecutivo, cayó la tasa de ocupación, lo que se explica sobre todo por la debilidad de la generación de empleo asalariado, que había sido la categoría ocupacional que generó el grueso de los empleos durante el pasado período de crecimiento económico. Esta disminución se vio compensada por la generación de empleo por cuenta propia, que en la fase contractiva del ciclo económico presenta características de mayor informalidad. La mayor tendencia a la informalidad también se observó en el crecimiento y mayor concentración del empleo en ramas de actividad de condiciones laborales relativamente más precarias.

En ese sentido, los ajustes en la cantidad, composición y calidad del empleo regional en 2016 también implicaron condiciones de ingreso más precarias. En efecto, los salarios medios reales cayeron o aumentaron menos que en 2015 y los ajustes abarcaron a más países. El desempeño de los salarios reales a nivel regional, junto con la pérdida y precarización de empleos, son factores que incidieron en las condiciones de pobreza de los hogares en 2016.

Lo ocurrido en 2016 ha implicado la continuidad del deterioro de las condiciones laborales de varios países de la región. Como se comentó en este informe, la situación internacional ha incrementado el clima de incertidumbre sobre lo que ocurrirá a nivel de las relaciones políticas, económicas y comerciales. Por ende, se espera que en los siguientes años el producto regional no se recupere con la fuerza que se observó tras la crisis de 2009. En consecuencia, es muy probable que se mantengan las condiciones de debilidad del mercado laboral, particularmente en lo que se refiere a la creación de nuevos empleos y a las características de los empleos existentes y futuros. Asimismo, es muy factible que en el corto plazo el mercado laboral regional siga respondiendo a un entorno económico menos dinámico, que se estima implicaría un crecimiento del PIB regional del 1,1% en 2017 y una tasa de desempleo de alrededor del 9,2%.

Bibliografía

Parte A

- Addati, Laura, Naomi Cassirer y Katherine Gilchrist (2014), *Maternity and Paternity at Work. Law and Practice around the World*, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Bassi, Marina y otros (2012), *Desconectados. Habilidades, educación y empleo en América Latina*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Betcherman, Gordon (2014), “Labor market regulations. What do we know about their impacts in developing countries?”, *World Bank Policy Research Paper*, N° 6819, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Biavaschi, Constanza y otros (2012), “Youth unemployment and vocational training”, *IZA Discussion Paper Series*, N° 6890.
- Cazes, Sandrine y Sher Verick (2013), *The Labour Markets of Emerging Economies: Has Growth Translated into More and Better Jobs?*, Organización Internacional del Trabajo (OIT)/Palgrave-Macmillan.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2014b), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3), Santiago de Chile.
- _____(2010a), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2009-2010. Impacto distributivo de las políticas públicas* (LC/G.2458-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.10.II.G.3.
- CEPAL/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo) (2014), “Los programas de transferencias condicionadas y el mercado laboral”, *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 10 (LC/L.3815), Santiago de Chile, mayo.
- Eichhorst, Werner, Michael Feil y Christoph Braun (2008), “What Have We Learned? Assessing Labor Market Institutions and Indicators”, *IZA Discussion Paper Series*, N° 3470.
- Hoeller, P. y otros (2012), “Less income inequality and more growth. Are they compatible? Part 1. Mapping income inequality across the OECD”, *OECD Economics Department Working Papers*, N° 924, París, OECD Publishing.
- Infante, Ricardo (ed.) (2011a), “El desarrollo inclusivo en América Latina y el Caribe. Ensayos sobre políticas de convergencia productiva para la igualdad”, *Libros de la CEPAL*, N° 112 (LC/G.2500-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.11.II.G.56.
- Jacinto, Claudia (coord.) (2013), *Incluir a los jóvenes. Retos para la educación terciaria técnica en América Latina*, París, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)/ Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIEPE).
- Kluge, Jochen y Sebastian Schmitz (2014), “Social norms and mothers’ labor market attachment: the medium-run effects of parental benefits”, *IZA Discussion Paper Series*, N° 8115.
- Lindert, P. (2003), “Why the welfare state looks like a free lunch”, *Working Papers*, N° 27, University of California, Davis, Department of Economics.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2014), *Experiencias recientes de formalización en países de América Latina y el Caribe*, Lima.
- OIT/IIEL (Organización Internacional del Trabajo/Instituto Internacional de Estudios Laborales) (2008), *Informe sobre el trabajo en el mundo 2008. Desigualdades de renta en la era de la finanza global*, Ginebra.
- Ostry, Jonathan, Andrew Berg y Charalambos Tsangarides (2014), “Redistribution, inequality, and growth”, *IMF Staff Discussion Notes*, N° 14/02, Washington, D.C. Fondo Monetario Internacional, febrero.
- Poggi, Margarita (2014), *La educación en América Latina: logros y desafíos pendientes*, Buenos Aires, Fundación

Santillana.

Velásquez Pinto, Mario (2014), “Una revisión de la protección ante el desempleo en América Latina”, *serie Macroeconomía del Desarrollo*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en prensa.

Weller, Jürgen (2009), “El fomento de la inserción laboral de grupos vulnerables. Consideraciones a partir de cinco estudios de caso nacionales”, *Documentos de Proyecto*, N° 306 (LC/W.306), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Parte B

Betcherman, G., K. Olivas y A. Dar (2004), “Impacts of active labor market programs: new evidence from evaluations with particular attention to developing and transition countries”, *Social Protection Discussion Paper Series*, N° 0402 [en línea] <http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Labor-Market-DP/0402.pdf>.

Blofield, M. (2012), *Care, Work and Class: Domestic Workers' Struggle for Equal Rights in Latin America*, Philadelphia, Penn State University Press.

BPS (Banco de Previsión Social) (2015), “Monotributo Social Mides (MSM)” [en línea] http://www.bps.gub.uy/innovaportal/file/4661/3/monotributo_social_mides_-_informacion_general_enero_2015.pdf.

Bruning, G. y J. Plantenga (1999), “Parental leave and equal opportunities: experiences in eight European countries”, *Journal of European Social Policy*, vol. 3, N° 9.

Bucheli, M. (2006), “Las políticas activas de mercado de trabajo: un panorama internacional de experiencias y evaluaciones”, *serie Estudios y Perspectivas*, N° 2 (LC/L.2260-P), Montevideo, Oficina de la CEPAL en Montevideo.

Carneiro, P., E. Galasso y R. Ginja (2009), “El impacto de proveer apoyo psico-social a familias en extrema pobreza y aumentar su acceso a servicios sociales: evaluando Chile Solidario”, *Documento*, N° 4, Taller de Evaluación Chile Solidario, Santiago de Chile.

Cecchini, S. y A. Madariaga (2011), *Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*, Cuadernos de la CEPAL, N° 95 (LC/G.2497-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2013a), *Panorama Social de América Latina, 2013* (LC/G.2580), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.14.II.G.6.

_____(2013b), *Panorama Social de América Latina, 2012* (LC/G.2557-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.13.II.G.6.

_____(2012a), *Eslabones de la desigualdad. Heterogeneidad estructural, empleo y protección social* (LC/G.2539), Santiago de Chile.

_____(2012b), *Panorama Social de América Latina, 2011* (LC/G.2514-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.12.II.G.6.

_____(2010b), *¿Qué Estado para qué igualdad?* (LC/G.2450(CRM.11/3)), Santiago de Chile, junio.

_____(2008), *El aporte de las mujeres a la igualdad en América Latina y el Caribe* (LC/L.2738(CRM.10/3)), Santiago de Chile.

CEPAL/UNICEF (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2011), “Cuidado infantil y licencias parentales”, *Boletín Desafíos*, N° 12, Santiago de Chile.

Contreras, D., O. Larrañaga y J. Ruiz-Tagle (2009), *Evaluación de impacto de Chile Solidario para la primera*

- cohorte de participantes*, Santiago de Chile, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Cruces, G., N. Epele y L. Guardia (2008), “Los programas sociales y los objetivos de desarrollo del Milenio en Argentina”, *serie Políticas Sociales*, N° 142 (LC/L.2889-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Drew, E. (2005), *Parental Leave in Council of Europe Member States*, Estrasburgo, Consejo Europeo.
- Dussaillant, F. y P. González (2011), “Pro-familia y pro-empleo: propuestas para un postnatal win-win” [en línea] http://www.cepchile.cl/dms/lang_1/doc_4810.html#Ub4H5_lg9Rc.
- El Mercurio* (2011), “Familias de beneficiarios del BDH tiene derecho a cobro por seguro de vida”, 1 de junio [en línea] http://www.elmercurio.com.ec/282716-familias-de-beneficiarios-del-bdh-tiene-derecho-a-cobro-por-seguro-de-vida/#.VTf_pyFVikp.
- Espejo, A., F. Filgueira y N. Rico (2010), “Familias latinoamericanas: organización del trabajo no remunerado y de cuidado”, *Documentos de Proyecto*, N° 354 (LC/W.354), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Faiguenbaum, S. y F. Soto-Baquero (2013), *Pobreza rural y políticas públicas en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).
- FAO/CEPAL/OIT (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura/ Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo) (2012), *Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural en América Latina*, Fernando Soto Baquero y Emilio Klein (coords.), Roma.
- Filgueira, F. y D. Hernández (2012), “Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Uruguay”, *Documentos de Proyecto*, N° 514 (LC/W. 514), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Galasso, E. y P. Carneiro (2008), “Lessons from the evaluations of Chile Solidario”, inédito.
- Ghosheh, G. (2013), *Working Conditions Laws Report 2012: A Global Review*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- González de la Rocha, M. (2008), “Programas de transferencias condicionadas. Sugerencias para mejorar su operación e impacto”, *Futuro de las familias y desafíos para las políticas*, I. Arriagada (ed.), serie Seminarios y Conferencias, N° 52 (LC/L.2888-P). Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Gregol de Farias, T. (2014), “Estudio de caso sobre la inserción productiva y laboral de los beneficiarios de los programas de transferencias condicionadas en Brasil”, documento presentado en el Seminario Regional “Articulación entre transferencias monetarias e intervenciones para la inclusión social y productiva: estrategias diferenciadas en las áreas rurales y en las áreas urbanas”, La Antigua, 8 y 9 de julio, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/EUROSOCIAL.
- Jalan, J. y M. Ravallion (1999), “Income gains to the poor from workfare: estimates for Argentina’s Trabajar Program”, *Policy Research Working Paper*, N° 2149, Banco Mundial.
- Lavigne, M. (2013a), “Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Paraguay”, *Documentos de Proyecto*, N° 507 (LC/W.507), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (2013b), “Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Perú”, *Documentos de Proyecto*, N° 522 (LC/W.522), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Lavigne, Milena y Luis Hernán Vargas (2013), “Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Jamaica”, *Documentos de Proyecto*, N° 533 (LC/W.533), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Levy, Santiago (2011), “¿Universalización de la salud o de la seguridad social?”, *Gaceta Médica de México*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- MDA (Ministerio de Desarrollo Agrario del Brasil) (2004), “Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão

- Rural” [en línea] http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_64/Pnater.pdf.
- MDS (Ministerio de Desarrollo Social del Brasil) (2013), “Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho – Acessuas Trabalho” [en línea] <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/protecaobasica/1apresentacao-acessuas-atualizado-2013.pdf/download>.
- MIES (Ministerio de Inclusión Económica y Social del Ecuador) (2013), “MIES mejorará el servicio exequial a beneficiarios del bono”, 12 de marzo [en línea] <http://www.inclusion.gob.ec/mies-mejorara-el-servicio-exequial-a-beneficiarios-del-bono/>.
- MTE (Ministerio del Trabajo y Empleo del Brasil) (2013), “MTE e MDS firmam parceria para atender beneficiários do Brasil Sem Miséria nos postos do Sine”, 13 de marzo [en línea] <http://portal.mte.gov.br/imprensa/mte-e-mds-firmam-parceria-para-atender-beneficiarios-do-brasil-sem-miseria-nos-postos-do-sine.htm>.
- MTSS (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social del Uruguay) (2013), “Régimen de horario de trabajo” [en línea] <http://www.mtss.gub.uy/web/mtss/horario-de-trabajo>.
- OEA/CEPAL/OIT (Organización de los Estados Americanos/Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo) (2011), “Protección social y generación de empleo: análisis de experiencias derivadas de programas de transferencias con corresponsabilidad”, *Documentos de Proyecto*, N° 398 (LC/W.398), Santiago de Chile.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2012), “PF2.1: Key characteristics of parental leave systems” [en línea] <http://www.oecd.org/els/family/41927983.pdf>.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2014a), *World Social Protection Report. Building economic recovery, inclusive development and social justice*, 2014/15, Ginebra.
- _____(2014b), “Monotributo en América Latina. Los casos de Argentina, Brasil y Uruguay”, Programa de Promoción de la Formalización en América Latina [en línea] http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_357452.pdf.
- _____(2010a), *La maternidad en el trabajo: examen de la legislación nacional. Resultados de la Base de datos de la OIT sobre las leyes relacionadas a las condiciones de trabajo y del empleo*, Ginebra.
- _____(2010b), *World Social Security Report 2010/11. Providing Coverage in Times of Crisis and Beyond*, Ginebra.
- _____(2009), “Negociación colectiva: la negociación para la justicia social”, Departamento de Relaciones Laborales y de Empleo (DIALOGUE), Reunión tripartita de alto nivel sobre la negociación colectiva, Ginebra.
- _____(2003), “Políticas activas de mercado de trabajo” (GB.288/ESP/2) [en línea] <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/gb/docs/gb288/pdf/esp-2.pdf>.
- OIT/PNUD (Organización Internacional del Trabajo/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2009), *Trabajo y familia: hacia nuevas formas de conciliación con corresponsabilidad social*, Lima.
- OMS (Organización Mundial de la Salud) (2010), “La marcha del Brasil hacia la cobertura universal”, *Boletín de la Organización Mundial de la Salud*, vol. 88, septiembre [en línea] <http://www.who.int/bulletin/volumes/88/9/10-020910/es/>.
- Pautassi, Laura y María Nieves Rico (2011), “Licencias para el cuidado infantil. Derecho de hijos, padres y madres”, *Boletín Desafíos*, N° 12, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), julio.
- Perticará, M. (2007), *Análisis cuantitativo de impacto del sistema Chile Solidario*, Santiago de Chile, Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN).
- Petterini, F.C. (2010), “Uma avaliação de impacto e retorno econômico do plano setorial de qualificação (PlanSeq)” [en línea] http://www.ipece.ce.gov.br/economia-do-ceara-em-debate/vii-encontro/artigos/uma_avaliacao_de_impacto_e_retorno_economico_do_plano_setorial_de_qualificacao_planseq.pdf.
- Ravallion, M. y otros (2001), “Do workfare participants recover quickly from retrenchment?”, *Policy Research Working Paper*, N° 2672, Banco Mundial.

- Repetto, F. y F. Potenza Dal Masetto (2012), "Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Argentina", *Documentos de Proyecto*, N° 508 (LC/W.508), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Rico, N. (2011), "Crisis del cuidado y políticas públicas: el momento es ahora", *Las familias latinoamericanas interrogadas. Hacia la articulación del diagnóstico, la legislación y las políticas*, serie Seminarios y Conferencias, N° 61 (LC/L.3296-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Robles, C. (2011), "El sistema de protección social de Chile: una mirada desde la igualdad", *Documentos de Proyecto*, N° 428 (LC/W.428), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Robles, C. y V. Mirosevic (2013), "Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Brasil", *Documentos de Proyecto*, N° 532 (LC/W.532), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Rodríguez-Oreggia, E. y S. Freije-Rodríguez (2008), "Una evaluación de impacto sobre el empleo, los salarios y la movilidad ocupacional intergeneracional del Programa Oportunidades", *A diez años de intervención. Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008 en zonas rurales (1997-2007)*, México, D.F., Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).
- Rossel, C. (2013), "Políticas para las familias en América Latina: panorama de políticas de reducción de pobreza y conciliación entre trabajo-familia" [en línea] <http://www.un.org/esa/socdev/family/docs/FAMILYPOLICIESINLATINAMERICA.pdf>.
- Samaniego, J. (2002), "Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en América Latina", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 19 (LC/L.1836- P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Soares, S. y A. Leichsenring (2010), "Precariedad laboral, volatilidad de ingresos y cobertura del programa Bolsa Familia", *Working Paper*, N° 12, Santiago de Chile, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre.
- Staab, S. (2012), "Análisis de la matriz de protección social a la infancia y la adolescencia en Chile. Informe final de consultoría. Proyecto CEPAL/UNICEF", inédito.
- Tokman, V. (2006), "Inserción laboral, mercados de trabajo y protección social", *serie Financiamiento del Desarrollo*, N° 170 (LC/L.2507-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Valencia Lomelí, E., D. Foust Rodríguez y D. Tetreault Weber (2013), "Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: México", *Documentos de Proyecto*, N° 512 (LC/W.512), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Valenzuela, M.E. y C. Moras (2009), *Trabajo doméstico: un largo camino hacia el trabajo decente*, Santiago de Chile, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Vargas, L.H. (2014), "Inclusión laboral y productiva de los beneficiarios de Chile Solidario e Ingreso Ético familiar", documento presentado en el Seminario Regional "Articulación entre transferencias monetarias e intervenciones para la inclusión social y productiva: estrategias diferenciadas en las áreas rurales y en las áreas urbanas", La Antigua, 8 y 9 de julio, CEPAL/EUROSOCIAL.
- Velásquez Pinto, M. (2014), "Protección ante el desempleo: la experiencia internacional", documento presentado en el Seminario El Seguro de desempleo en México. ¿Un comienzo tardío o un buen principio?, México, D.F., 3 y 4 de abril.
- Venn, D. (2012), "Eligibility criteria for unemployment benefits: quantitative indicators for OECD and EU Countries", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, N° 131, París, OECD Publishing.
- Weller, J. (2009), *El nuevo escenario laboral latinoamericano: regulación, protección y políticas activas en los mercados de trabajo*, Buenos Aires, Siglo XXI/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Parte C

- Bosch, Mariano y Marco Manacorda (2010), "Minimum wages and earnings inequality in urban Mexico", *American Economic Journal of Applied Economics*, vol. 2, N° 4.
- Dickens, Richard, Stephen Machin y Alan Manning (1999), "The effects of minimum wages on employment: theory and evidence from Britain", *Journal of Labor Economics*, vol. 17, N° 1.
- DiNardo, John, Nicole M. Fortin y Thomas Lemieux (1996), "Labor market institutions and the distribution of wages, 1973-1992: A semiparametric approach", *Econometrica*, vol. 64, N° 5.
- Eyraud, F. y C. Saget (2008), "The revival of minimum wage setting institutions", *In Defence of Labour Market Institutions: Cultivating Justice in the Developing World*, J. Berg y D. Kucera (eds.), Palgrave MacMillan.
- Fairris, David, Gurleen Popli y Eduardo Zepeda (2006), "Minimum wages and wage structure in Mexico", *Review of Social Economy*, N° 400, University Library of Munich.
- Kaplan, David S. y Francisco Pérez Arce Novaro (2006), "El efecto de los salarios mínimos en los ingresos laborales de México", *El Trimestre Económico*, vol. LXXIII (1), N° 289.
- Lemos, Sara (2004), "The effects of the minimum wage in the formal and informal sectors in Brazil", *Working Paper*, N° 04/8, Department of Economics, University of Leicester.
- Maloney, William F. y Jairo Nunez Mendez (2003), "Measuring the impact of minimum wages: evidence from Latin America", *NBER Working Papers*, N° 9800, National Bureau of Economic Research.
- Manning, Alan (2003), *Monopsony in Motion: Imperfect Competition in Labor Markets*, Princeton, Princeton University Press.
- Marinakís, Andrés y Juan Jacobo Velasco (2006), *¿Para qué sirve el salario mínimo?: elementos para su determinación en los países del Cono Sur*, Santiago de Chile, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Maurizio, Roxana (2013), "El impacto distributivo del salario mínimo en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Neri, M., G. Gonzaga y J. Camargo (2000), "Efeitos informais do salario mínimo e proeza", *Texto Para Discussão*, N° 724, Río de Janeiro, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).
- Souza, P.R. y P.E. Baltar (1979), "Salário Mínimo e Taxa de Salários no Brasil", *Pesquisa e Planejamento Economico*, Río de Janeiro, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), diciembre.

Parte D

- Aguiar, Mark y Gita Gopinath (2004), "Emerging market business cycles: the cycle is the trend", *NBER Working Paper*, N° 10734.
- BPI (Banco de Pagos Internacionales) (2010), *Annual Report 2009/10*.
- Catão, Luis A. V. (2007), "Retrospectiva latinoamericana", *Finanzas y desarrollo*, Fondo Monetario Internacional, diciembre.
- Cetrángolo, O., J.P. Jiménez y R. Ruiz del Castillo (2009), "Rigideces fiscales en América Latina. Un estudio de experiencias comparadas: principales conclusiones y desafíos", *Rigideces y espacios fiscales en América Latina*, O. Cetrángolo y J.P. Jiménez (comps.), Documento de proyecto, N° 269 (LC/W.269), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2010), *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2010* (LC/G.2480-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: Número de venta: S.11.II.G.2.
- _____(2009), *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2009* (LC/G.2424-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.149.
- _____(2008), *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2007-2008* (LC/G.2386-P/E), Santiago de Chile.

Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.08.II.G.2.

CEPAL/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo) (2010), “Crisis, estabilización y reactivación: el desempeño del mercado laboral en 2009”, *Boletín CEPAL/OIT coyuntura laboral en América Latina y el Caribe*, N° 3, Santiago de Chile, junio.

Fanelli, José María y Juan Pablo Jiménez (2009), “Crisis, volatilidad y política fiscal en América Latina”, *Políticas macroeconómicas en tiempos de crisis: opciones y perspectivas*, O. Kacef y J.P. Jiménez (comps.), Documento de proyecto, N° 275 (LC/W.275), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Gómez Sabaini, J.C., J.P. Jiménez y A. Podestá (2010), “Tributación, evasión y equidad en América Latina”, *Evasión y equidad en América Latina*, J.P. Jiménez, J.C. Gómez Sabaini y A. Podestá (comps.), documento de proyecto, N° 309 (LC/W.309), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Loayza, Norman y Viktoria V. Hnatkovska (2004), “Volatility and growth”, *Policy Research Working Paper*, N° 3184, Washington, D.C., Banco Mundial.

OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2010), *Panorama laboral 2010. América Latina y el Caribe*, Lima, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.

Perry, Guillermo (2002), “Can fiscal rules help reduce macroeconomic volatility in the Latin America and the Caribbean region?”, *Policy Research Working Paper*, N° 3080, Washington, D.C., Banco Mundial.

Parte E

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2017), “Actividad económica de América Latina y el Caribe se expandirá 1,1% en 2017”, *Comunicado de Prensa*, 24 de abril [en línea] <http://www.cepal.org/es/comunicados/actividad-economica-america-latina-caribe-se-expandira-11-2017>.

_____(2016), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2016* (LC/G.2698-P), Santiago, diciembre.

CEPAL/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo) (2016a), “Mejoras recientes y brechas persistentes en el empleo rural”, *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 14 (LC/L.4141), Santiago, mayo.

_____(2016b), “Cadenas mundiales de suministro y empleo decente”, *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 15 (LC/L.4242), Santiago, octubre.

OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2016), *Panorama Laboral 2016: América Latina y el Caribe*, Lima, diciembre.

Documentos incluidos en esta compilación

Los siguientes textos han sido reproducidos de manera parcial en este volumen. Si desea consultar o descargar los documentos completos, haga clic sobre los respectivos títulos.

- Brechas y transformaciones: la evolución del empleo agropecuario en América Latina (CEPAL, 2016)
http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40844/1/S1600704_es.pdf
- Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo. Trigésimo cuarto período de sesiones de la CEPAL (CEPAL, 2012)
http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3078/1/S2012062_es.pdf
- Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe: la inmigración laboral en América Latina (CEPAL, 2017)
http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41370/1/S1700342_es.pdf
- Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe: políticas contracíclicas para una recuperación sostenida del empleo (CEPAL, 2011)
<http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/9797/1/boletincepaloit5.pdf>
- Eslabones de la desigualdad: heterogeneidad estructural, empleo y protección social (CEPAL, 2012)
http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/27973/1/S1200141_es.pdf
- ¿Estudias o trabajas? El largo camino hacia la independencia económica de los jóvenes de América Latina (CEPAL, 2015)
http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39486/1/S1501010_es.pdf
- Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2014: desafíos para la sostenibilidad del crecimiento en un nuevo contexto externo (CEPAL, 2014)
http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36970/1/S1420392_es.pdf
- Inestabilidad y desigualdad La vulnerabilidad del crecimiento en América Latina y el Caribe (CEPAL, 2014)
http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37042/1/S201483_es.pdf
- Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización (CEPAL, 2015)
http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38821/1/S1500279_es.pdf
- Juventud: realidades y retos para un desarrollo con igualdad (CEPAL, 2015)
http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38978/4/S1500718_es.pdf
- La política laboral a lo largo de las últimas décadas (artículo para libro CIMT / Colombia.V1, 16.9.2013)
- Los jóvenes y el empleo en América Latina, desafíos y perspectivas ante el nuevo escenario laboral (CEPAL, 2006)
http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1902/S33134W448_es.pdf?sequence=1
- Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible (CEPAL, 2014)
http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36692/6/LCG2586SES353s_es.pdf
- Panorama Social de América Latina 2012 (CEPAL, 2012)
http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1247/1/S2012959_es.pdf
- Panorama Social de América Latina 2011 (CEPAL, 2011)
http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1241/1/S1100927_es.pdf
- Panorama Social de América Latina 2015 (CEPAL, 2016)
http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39965/4/S1600175_es.pdf
- Panorama Social de América Latina 2014 (CEPAL, 2014)
http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37626/6/S1420729_es.pdf
- Revista CEPAL N° 84 (CEPAL, 2004)
<http://repositorio.cepal.org/handle/11362/37489>
- Revista CEPAL N° 114 (CEPAL, 2014)
http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37465/RVE114_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

