

LOS **FRUTOS MÁS DIFÍCILES DE ALCANZAR**  
EN EL **DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA**

NOTA DE INVESTIGACIÓN SOBRE DESARROLLO HUMANO  
PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE 1/2013



*Al servicio  
de las personas  
y las naciones*



Susana Martínez-Restrepo y George Gray Molina

Derechos reservados © 2013

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD  
1 UN Plaza, New York, NY 10017, USA

Las opiniones expresadas en este documento son responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente las opiniones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, de su Junta Ejecutiva o de sus Estados Miembros.

Diseño editorial: Galera

**Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo**  
**Nota de investigación sobre desarrollo humano para**  
**América Latina y el Caribe 1/2013**

**Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo**  
**Dirección Regional para América Latina y el Caribe**

**Heraldo Muñoz**

Director Regional

**Jessica Faieta**

Directora Regional Adjunta

**Área de reducción de pobreza, desarrollo humano y ODM**

**George Gray Molina**

Economista jefe y Coordinador

**Alfredo González Reyes**

Especialista de programas

**Gonzalo Pizarro**

Asesor regional de políticas para los ODM

**Jacqueline Estevez**

Asociada de programas

**Susana Martínez-Restrepo**

Investigadora

**Eduardo Ortiz-Juarez**

Investigador

**Carolina Moreno**

Coordinadora de la *Revista Humanum*

**Diana Costa**

Consultora en ODM

**Cirenia Chávez**

**Nicolás de Ligny**

**Sandra Martínez**

**Rodolfo Prieto**

Asistentes de investigación

## LOS FRUTOS MÁS DIFÍCILES DE ALCANZAR EN EL DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA<sup>1</sup>

América Latina vive su décimo año de crecimiento económico sostenido. Desde el año 2002 la pobreza ha disminuido en cerca de 58 millones de personas, con 167 millones de personas viviendo aún por debajo del umbral de pobreza (con una tasa de 28.8%).<sup>2</sup> La desigualdad también ha disminuido en 17 de 17 países para los que existen datos disponibles al respecto, a partir de mejoras en los ingresos laborales y mejores retornos a la educación en la parte inferior de la distribución del ingreso.<sup>3</sup> A pesar de las buenas noticias, la región continúa enfrentando retos estructurales que impiden el progreso en la lucha contra la pobreza y la desigualdad.

Datos recientes sugieren que la reducción de la pobreza se está desacelerando, lo que representa el surgimiento de un importante desafío. El informe de la CEPAL Panorama Social de América Latina 2012, muestra que mientras de 2009 a 2011 la pobreza se redujo anualmente en 8 millones de personas, en 2012 solamente se redujo en un millón. Un segundo desafío es que gran parte de los individuos en situación de pobreza conforman grupos específicos que no se benefician tan rápido o tan fácilmente con más de lo mismo –estamos hablando de ancianos, jóvenes desempleados y mujeres en edad de trabajar pero fuera del mercado de trabajo. Este es un buen momento para poner en perspectiva el avance en la lucha contra la pobreza, y preguntarnos qué lecciones pueden aprenderse de la experiencia latinoamericana.

Una cuestión importante es si la región puede esperar más de lo mismo con un mayor crecimiento económico, y en particular, si las economías pueden continuar cosechando frutos relativamente fáciles de alcanzar en lo que se refiere al crecimiento del ingreso. Hasta la fecha, los hechos muestran una tendencia mixta. Por un lado, la mayor parte de la reducción de la pobreza y la desigualdad puede explicarse por el rápido y considerable aumento en los ingresos laborales, seguido por los efectos de las transferencias públicas (transferencias monetarias

<sup>1</sup> Esta nota es la primera de una serie de instantáneas sobre el progreso del desarrollo humano en América Latina y el Caribe.

<sup>2</sup> CEPAL, *Panorama Social de América Latina* (Santiago: CEPAL, 2012).

<sup>3</sup> Luis Felipe Lopez-Calva y Nora Lustig (editores), *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?* (Washington: Brookings Institution y PNUD, 2009), Leonardo Gasparini, y Nora Lustig, *The Rise and Fall of Income Inequality in Latin America* (La Plata: CEDLAS, 2010)

4 The World Bank, *On the Edge of Uncertainty: Poverty Reduction in Latin America and the Caribbean during the Great Recession and Beyond* (Washington DC: The World Bank, 2011).

5 PNUD, *Human Development Report 2010: The Real Wealth of Nations: Pathways to Human Development* (New York: PNUD, 2010).

George Gray Molina y Mark Purser, *Human Development Trends since 1970: A Social Convergence Story*, Documento de trabajo 02/2010.

Charles Kenny, *Getting Better: Why Global Development Is Succeeding--And How We Can Improve the World Even More*, (New York: Basic Books, 2011).

6 Saul N. Keifman y Roxana Maurizio, *Changes in Labour Market Conditions and Policies: Their Impact on Wage Inequality during the Last Decade* (Helsinki: UNU-WIDER, 2012).

condicionadas o transferencias sociales en especie) y las privadas (remesas y similares).<sup>4</sup> Esta evidencia sugiere que la mayoría de los logros derivan del crecimiento económico. Por otro lado, no se conoce lo suficiente sobre el modo en que los mercados de trabajo traducen el crecimiento a nivel de empresa en generación de ingresos de base poblacional amplia. En lugar

de producirse beneficios económicos que llegarán hasta las personas con menores recursos mediante buenos puestos de trabajo en el sector manufacturero, el crecimiento económico reciente se ha producido debido a un aumento exponencial en el consumo interno que ha servido como motor de crecimiento para sectores de servicios que están en auge. Una pregunta clave

## CUADRO 1. ¿SE ENCUENTRAN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE EN UNA TRAMPA DE INGRESO MEDIO?

Los países de América Latina y el Caribe podrían estar cayendo en una trampa de ingreso medio. Conforme crecen, las economías pueden tornarse demasiado costosas para sostener su crecimiento con uso intensivo de mano de obra, pero no lo suficientemente competitivas para sostener un crecimiento impulsado por el cambio tecnológico. El paso de economías de baja productividad a economías de alta productividad es desigual y está lleno de posibles trampas. La figura 1 muestra la evolución del PIB per cápita en 16 países de América Latina desde 1980, con proyecciones hasta 2016. Después de 2003 observamos grandes mejoras en el PIB per cápita, que colocan a los 16 países de América Latina como países de ingreso medio. Después de 2010, Brasil, Uruguay y Chile van en camino de convertirse en países de ingreso alto, y las proyecciones sugieren que para 2012 Argentina y México se unirán a ese grupo.

El logro de niveles más altos de PIB per cápita no es necesariamente una buena noticia para todos los países ni para todos los grupos de población en la región. La evidencia indica que los países que evitaron la trampa de la pobreza y avanzaron hasta niveles de ingreso medio posteriormente se estancaron y no alcanzaron niveles de países avanzados.<sup>1</sup> Este estancamiento podría haber beneficiado a adultos de mediana edad que ya forman parte del mercado laboral, pero podría afectar significativamente las oportunidades de trabajo de los jóvenes que ingresaron al mercado laboral durante el estancamiento y después de éste.

Los estudios también sugieren que, debido a los altos salarios, los países de ingreso medio podrían no ser capaces de competir

con las economías de bajos salarios ni con las economías avanzadas altamente calificadas.<sup>2</sup> Esto podría beneficiar a los hombres con educación superior y, tal vez, en cierta medida, a las mujeres que trabajan en el sector de los servicios, pero no a los trabajadores menos cualificados de las industrias manufactureras. Otras pruebas apuntan a que las economías que están viviendo un rápido crecimiento sufrieron descensos en las tasas de crecimiento per cápita alrededor de la época en que alcanzaron niveles de producción de unos 17.000 dólares.<sup>3</sup>

Mientras países como Argentina, Brasil y Chile están a punto de alcanzar ese techo, países como Nicaragua, Bolivia y Honduras se mantienen muy por detrás. A diferencia de China, América Latina no se ve afectada por los efectos económicos provocados por el aumento del salario real, ni por ser una economía demasiado orientada hacia la exportación. Si bien los salarios han aumentado, los mercados laborales no se han constreñido como ha sucedido en los sectores industrial y de servicios en China. Además, a diferencia de este país, en lugar de un superávit, la mayoría de los países latinoamericanos tiene un déficit de ahorro/inversión.

Y entonces, ¿dónde está la trampa? La trampa de ingreso medio de América Latina guarda relación con su mercado laboral segmentado e informal, así como con sus sectores productivos heterogéneos, que encauzan el crecimiento económico de maneras divergentes. En todo caso, la región parece enfrentar una “trampa de desigualdad” en sus mercados laborales en lugar de una trampa de salarios, lo cual resulta más visible debido al rápido crecimiento económico. Para dar un vistazo más de cerca a estas características debemos hacer uso de los resultados de investigaciones recientes.

1 Homi Kharas y Harinder Kohli, “What is the MiddleIncome Trap, Why Do Countries Fall Into It, and How Can It Be Avoided,” *Global Journal of Emerging Market Economies* 3 (2011): 281

2 Eva Paus, “Latin America’s Middle-Income Trap” *Americas Quarterly*, 5 (1) (2011)

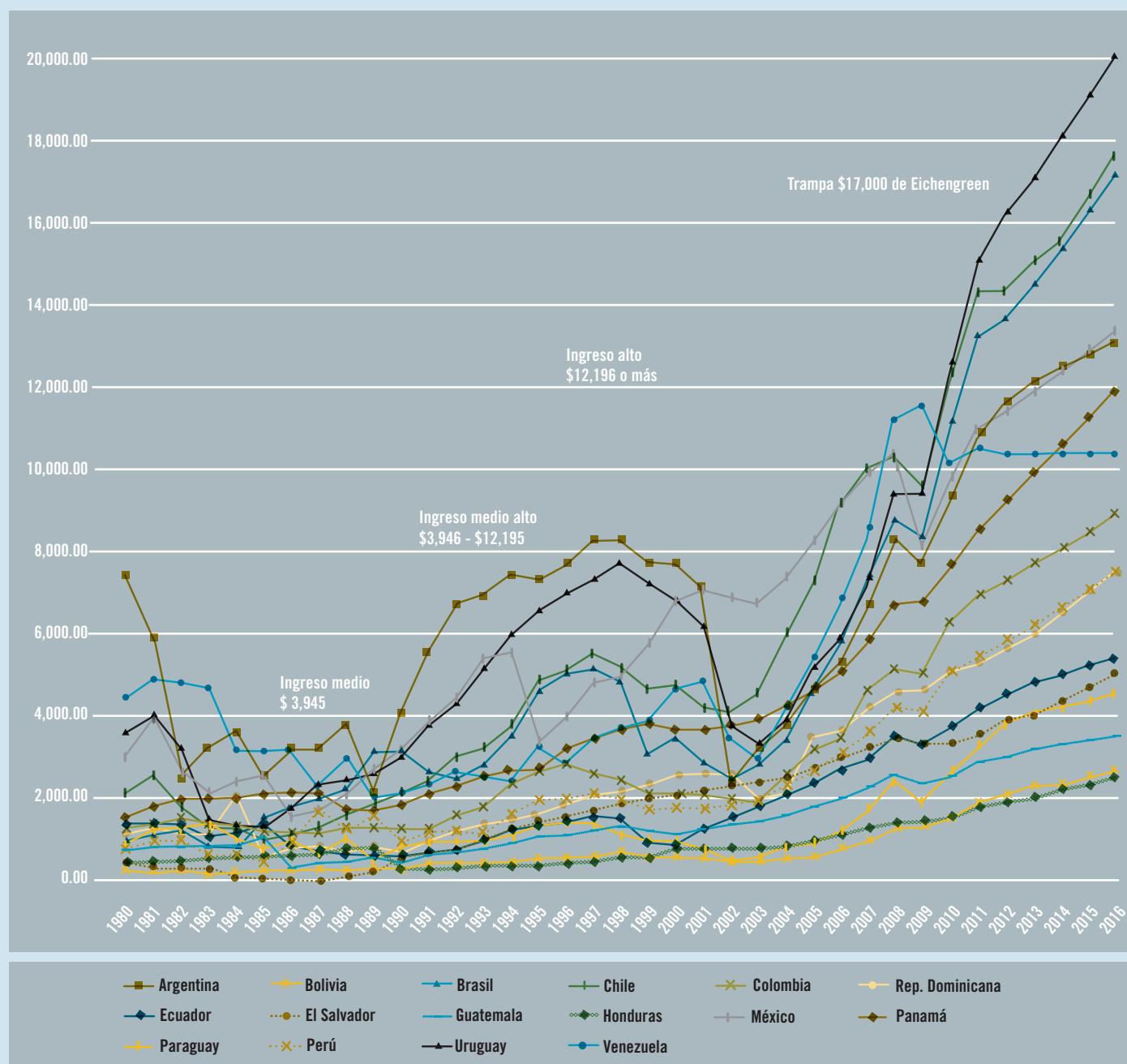
3 Barry Eichengreen, Donghyun Park, Kwano Shin, “When Fast Growing Economies Slow Down: International Evidence and Implications for China” Cambridge: NBER Working Paper Series (2011) consultado en marzo de 2012, <http://www.nber.org/papers/w16919>

es si los avances actuales son resultado exclusivo de lo que está ocurriendo en los mercados laborales, o bien, si los efectos a largo plazo de la convergencia de la educación y la salud también han desempeñado un papel de facilitador.<sup>5</sup> También es importante considerar si las intervenciones de política en el mercado laboral, como la formalización o los pisos de salario mínimo, han

desempeñado un papel<sup>6</sup> y, de ser así, si las acciones de reducción de la desigualdad han dado lugar a la actual reducción de la pobreza.

Considerando la diversidad que caracteriza a la región de América Latina y el Caribe, ambos hechos son parcialmente ciertos para las distintas economías, en proporciones diferentes. Además, una característica importante

Figura 1 PIB per cápita de 16 países de América Latina



Nota: Elaboración de los autores a partir del informe Perspectivas Económicas Mundiales de 2011 del FMI

del historial reciente sobre el tema es que el incremento en los ingresos laborales se ha concentrado principalmente en los sectores de servicios, favoreciendo a los trabajadores hombres antes que a las mujeres, e ignorando en gran medida al empleo juvenil. Asimismo, los ingresos laborales han venido cambiando cíclicamente, ya que la participación del trabajo ha mejorado durante las crisis (con una reducción en la participación de los beneficios) y las transferencias públicas han logrado mayor peso en el punto más alto de la crisis económica del 2009 (mientras que las transferencias privadas han disminuido).

El propósito de este documento es identificar los subgrupos de la población que más se han beneficiado en esta década (los “frutos fáciles” del progreso) y los que menos se han beneficiado (los “frutos más difíciles de alcanzar”) en términos de participación e ingresos laborales. Los frutos o logros fáciles son alcanzables con la actual trayectoria de crecimiento económico, mientras que los frutos o logros más difíciles requieren cambios específicos en políticas públicas, en comportamientos e incluso en prácticas culturales. Este podría ser precisamente el caso de los logros pendientes entre las mujeres, los jóvenes y la mayoría de las poblaciones indígenas y afrodescendientes.

Elegimos seis países de América Latina con alto crecimiento del PIB per cápita (Argentina, Brasil, Chile, México, Perú, Uruguay y República Dominicana) para hacer un acercamiento y percatarnos de lo que está sucediendo en las economías de mayor dinamismo. Examinamos microtendencias, segmentos específicos de edad,

género o sector del mercado laboral que muestran aceleraciones o ralentizaciones en el tiempo, y que prevén mejores o peores resultados promedio en el futuro. En un momento en que el ritmo de crecimiento en muchos países latinoamericanos parece empezar a disminuir, es importante examinar las microtendencias y comprender por qué los logros más difíciles no han sido posibles aún con el crecimiento económico reciente. Con el fin de conservar los logros alcanzados en la última década en el ámbito de reducción de la pobreza, los encargados de la formulación de políticas en América Latina y el Caribe deben responder a viejos y nuevos retos en las cambiantes economías de la región.

Este documento se divide en tres secciones: la primera estudia el papel del aumento de los ingresos laborales al analizar el aumento de ingresos salariales por hora y mensuales entre 1995 y 2009. Además, analizamos los cambios económicos estructurales al observar la participación laboral y los ingresos laborales en todos los sectores de la economía y en el sector de servicios de manera particular. En la segunda sección llevamos a cabo una inspección más detallada, examinando los cambios estructurales en la participación laboral, los salarios, la matriculación escolar y la inactividad de la juventud en Brasil, así como las transformaciones de los sectores económicos en Perú y República Dominicana. Para este análisis, utilizamos datos de encuestas de hogares de 1995 a 2009. Por último, en la sección final, analizamos las implicaciones de la «vía de América Latina y el Caribe» y examinamos cuestiones pendientes para una agenda de investigación más a fondo.



## 1

## LOS FRUTOS FÁCILES Y DIFÍCILES DE ALCANZAR EN EL MERCADO LABORAL

En esta sección analizaremos los salarios y la participación laboral en Brasil, Chile, República Dominicana, México, Perú y Uruguay. En general, el empleo y los salarios mensuales han aumentado, especialmente para los hombres. Con la excepción de Perú, la mayor parte de este crecimiento ha tenido lugar en el sector de servicios, en trabajos poco cualificados en el sector informal. Llamamos a estos casos los “frutos fáciles de alcanzar” en la reducción de la pobreza. En esta sección, primero examinamos las tendencias de los salarios y la participación en el mercado laboral de hombres y mujeres, seguido de los cambios en los sectores económicos.

### EL AUMENTO DE LOS SALARIOS EN PAÍSES SELECCIONADOS

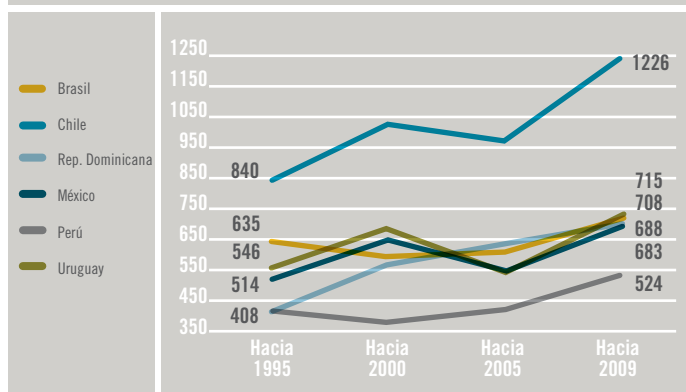
La figura 2 muestra que algunos países han visto un aumento en los salarios mensuales correspondientes a la actividad principal de las personas con respecto al año 1995.<sup>7</sup> Todas las unidades fueron convertidas de la unidad monetaria local a la de paridad del poder adquisitivo (PPA), a fin de realizar comparaciones entre países manteniendo control de la inflación.<sup>8</sup> Los ingresos mensuales aumentaron particularmente en Chile, pasando de 840 dólares en 1995 a 1.224 dólares en 2009. Los salarios mensuales en México casi se duplicaron en 19 años, al pasar de 408 a 708 dólares. También se observaron aumentos en el salario mensual en Brasil, Uruguay, República Dominicana y Perú, aunque en menor medida.

Esta es una tendencia importante porque algunos estudios sugieren que los aumentos en los ingresos laborales han sido el factor más importante en la reducción de la pobreza desde 2003. Un estudio reciente realizado por el Banco Mundial sugiere que la mayor reducción de la pobreza (55%) se atribuye a un aumento en los ingresos laborales, mientras que un 20% puede atribuirse al aumento de las transferencias públicas y privadas. Este estudio sugiere que el

<sup>7</sup> Los datos utilizados para analizar las tendencias de aumento de los ingresos de trabajo fueron tomadas de los agregados de las encuestas de hogares calculadas por base de datos socioeconómicos para América Latina y el Caribe (SEDLAC) por la Universidad de la Plata y el Banco Mundial. Estos datos sobre ingresos de trabajo corresponden solo a salarios por mes y por hora que los individuos devengaron en la actividad principal. Este análisis no toma en cuenta los salarios de las actividades secundarias. Para obtener más información acerca de la metodología de estos cálculos ver <http://sedlac.econo.unlp.edu.ar/eng/methodology.php>

<sup>8</sup> La paridad del poder adquisitivo (PPA) es una medida basada en las comparaciones de precios internacionales. La PPA mide cuánto de los mismos productos y servicios puede comprar un dólar en todos los países. El Banco Mundial recomienda utilizar esta medida solo cuando se aplica a los niveles del PIB. Con respecto a nuestra investigación, hemos decidido utilizar esta medida ya que se trata de un mejor estándar que los tipos de cambio para hacer comparaciones entre países al tiempo que se controlan la inflación local y en Estados Unidos. Las tasas de cambio no siempre reflejan las diferencias internacionales en los precios relativos; las tasas de PPA proporcionan una medida estándar que permite la comparación de los niveles de precios reales entre los países.

**Figura 2.** Salarios mensuales en la actividad principal (total para mujeres y hombres) (PPA en dólares)



Fuente: Elaboración de los autores a partir de agregados de encuestas en hogares calculados por Sedlac- Banco Mundial. Nota: Los salarios de los agregados proporcionados por Sedlac-Banco Mundial fueron expresados en unidades monetarias locales y convertidos en dólares por los autores.

25% restante de la reducción de la pobreza se explica, simultáneamente, por un aumento de los ingresos laborales y los no laborales.<sup>9</sup> Las pruebas obtenidas en dicho documento avalan las conclusiones de Lustig en cinco países, que la autora expone del siguiente modo: “el alcance y la eficacia de la redistribución del ingreso y la reducción de la pobreza, la recaudación y los patrones de gasto varían tan considerablemente de un país a otro, que hablar de ‘América Latina’ como unidad resulta engañoso...” Por ejemplo, el coeficiente Gini (después de impuestos y transferencias directas) disminuye en más de un 10% en Argentina, pero sólo un 2,4% en Bolivia. En segundo lugar, el gasto social no se acumula en el quintil más rico. Por el contrario, los coeficientes de concentración de los gastos sociales son altamente negativos (progresivos en términos absolutos). Lustig concluye que, exceptuando el caso de Argentina, a pesar de que el gasto público no tiene como objetivo beneficiar al quintil más rico y sí logra reducir la desigualdad de ingresos, su eficacia para sacar a la gente de la pobreza es insignificante en la mayoría de los casos.<sup>10</sup>

Otros estudios de la CEPAL sugieren que las transferencias públicas y los programas de asistencia monetaria son altamente redistributivos. Si tomamos en cuenta que, en promedio, las transferencias públicas sólo representan el 13% del total de los ingresos, ellas contribuyen a la desigualdad de ingresos en una proporción similar, equivalente al 12%.<sup>11</sup>

Hay porciones de la población que se han beneficiado más del aumento en la participación laboral y los ingresos laborales (los frutos fáciles) y otras que se han beneficiado menos (los frutos más difíciles de alcanzar). En primer lugar,

examinaremos las diferencias en la participación laboral y en los ingresos mensuales por género, y luego realizaremos un análisis de los cambios en todos los sectores de la economía desde 1995 hasta 2009.

## LAS DIFERENCIAS DE GÉNERO: LOS FRUTOS FÁCILES Y LOS FRUTOS DIFÍCILES

La figura 3 muestra la evolución de los salarios mensuales y por hora para mujeres y hombres desde 1995 hasta 2009. De manera sistemática, en los seis países podemos observar importantes aumentos en los ingresos laborales en ambos grupos, pero sobre todo para los hombres. Con base en los salarios mensuales, la diferencia de género en la remuneración parece haber aumentado en 2009 en comparación con 1995. Un dato interesante es que, cuando se observan los salarios por hora (ver el cuadro 2), la diferencia en remuneración entre mujeres y hombres es inferior. Esto podría sugerir que es más probable que las mujeres trabajen a tiempo parcial o que los hogares ajusten los salarios de acuerdo con las oportunidades económicas y los ciclos económicos.

Como se puede apreciar en la figura 3, a pesar de las diferencias entre países, los adultos de sexo masculino de 25 a 64 años se han beneficiado en mayor medida del aumento en los salarios mensuales. Con claras diferencias entre los países seleccionados, los hombres adultos presentan mayores tasas de participación laboral y salarios más altos en 2009 que en 1995. El aumento de la participación masculina en el mercado laboral fue particularmente alto en Uruguay, donde pasó del 75% en 1995 al 82% en 2009.

Un caso interesante es el contraste entre las tendencias de República Dominicana y Uruguay. Por un lado, en República Dominicana la participación laboral masculina disminuyó de 95% en 1995 a 89% en 2009, y la participación laboral femenina aumentó de 44% a 48% durante el mismo periodo. Por otro lado, en Uruguay, la participación de las mujeres disminuyó de 63% en 1995 a 54% en 2009. Al mismo tiempo, los ingresos mensuales han aumentado tanto para los hombres como para las mujeres desde 1995. Es importante tener en cuenta que esta diferencia de género en la remuneración no está asociada exclusivamente con la discriminación salarial femenina. Otros factores, tales como la informalidad del trabajo, el trabajo a tiempo parcial y las diferencias salariales sectoriales también contribuyen parcialmente a esta diferencia (ver el cuadro 2).

<sup>9</sup> The World Bank, *On the Edge of Uncertainty*. 13.

<sup>10</sup> Lustig, Nora (coordinadora). 2011. *Fiscal Policy and Income Redistribution in Latin America: Challenging the conventional Wisdom*. Argentina (Carola Pessino), Bolivia (George Gray-Molina), Wilson Jiménez, Verónica Paz y Ernesto Yáñez, Brasil (Claudiney Pereira y Sean Higgins), México (John Scott) y Perú (Miguel Jaramillo), documento de antecedentes de la Corporación Andina de Fomento (CAF), *Fiscal Policy for Development: Improving the Nexus between Revenues and Spending/Política Fiscal para el Desarrollo: Mejorando la conexión entre ingresos y gastos*. 2012. Este documento ha sido producido por Commitment to Equity, una iniciativa conjunta de Diálogo Interamericano y el CIPR, y el Departamento de Economía de la Universidad de Tulane (Documento de trabajo 1124 <http://econ.tulane.edu/workingpapers.shtml>), 1.

<sup>11</sup> CEPAL (ECLAC), *Panorama Social de América Latina* (Santiago: CEPAL, 2011).

Las brechas salariales varían entre países. Chile, México, Uruguay y República Dominicana tuvieron una mayor diferencia de ingresos entre hombres y mujeres en 2009 que en 1995. En Perú y Brasil, la diferencia de ingresos entre hombres y mujeres parece haber sido constante a lo largo de los años. Además, hay diferencias importantes entre países que no necesariamente guardan relación con el crecimiento del PIB o la reducción de la pobreza. La diferencia en la

participación laboral entre hombres y mujeres es especialmente alta en República Dominicana, Perú y Chile. La figura 1 destaca el hecho de que Perú y Chile se encuentran entre las economías de más rápido crecimiento de la región. En países como Brasil, Uruguay y México se observan menores diferencias en la participación laboral.

El hecho de que los hombres se hayan beneficiado significativamente más de los aumentos en los ingresos de trabajo y en la participación

**Figura 3.** Participación laboral y salarios mensuales en la actividad principal de las personas expresado en PPA en dólares para países seleccionados de América Latina



Fuente: Elaboración de los autores a partir de agregados de encuestas de hogares calculadas por Sedlac-Banco Mundial). Nota: Los salarios de los agregados proporcionados por Sedlac-Banco Mundial fueron expresados en unidades de moneda local y convertidos por los autores en dólares utilizando la paridad del poder adquisitivo (PPA) proporcionada por el Banco Mundial. Para los salarios en general, ver el apéndice 2. Ver el apéndice 1 para obtener información sobre las encuestas de hogares utilizadas y los años correspondientes.

12 Por lo general, la composición de los hogares se clasifica de la siguiente manera: 1) Una sola persona, 2) hogar conyugal que puede estar constituido por un hogar nuclear, una pareja sin hijos, un padre soltero con hijos o una pareja con hijos 3) hogar extendido (hogar nuclear con otros familiares) hogar compuesto (hogar nuclear o extendido con otros miembros no familiares) y 4) hogar no conyugal de composición nuclear (basados o no en el parentesco) (ver Jelin, Dias-Muñoz, 2003)

13 Para una instantánea sobre porcentajes de mujeres jefas de hogar, véase Susana Martínez-Restrepo, "Sobre Pobreza y familia: madres jefas de hogar y hogares biparentales", Blog Revista Humanum, marzo, 2012. <http://www.revistahumanum.org/blog/sobre-pobreza-y-familia-madres-jefas-de-hogar-y-hogares-biparentales/>

en el mercado laboral implica que la reducción de la pobreza impulsada por el crecimiento sólo estaría beneficiando a determinados grupos de población, como a los hombres que viven solos o a los que son jefes de hogar en estructuras familiares nucleares o compuestas. Si pensamos en hombres y mujeres como complementos en el hogar, el efecto es mucho más dinámico y puede afectar su respuesta conductual en términos de su ingreso a la fuerza de trabajo formal. En los casos en que las mujeres viven solas o son jefas de hogar, el problema es más grave, ya que América Latina muestra un alto porcentaje de mujeres que son jefas de hogar<sup>12</sup> y muchas de éstas

se encuentran en los quintiles de ingresos más bajos. Por ejemplo, estudios de la CEPAL indican que en la mayoría de los países de América Latina más del 30% de los hogares están encabezados por mujeres.<sup>13</sup>

Otra forma sencilla de vigilar los cambios en los ingresos laborales consiste en registrar las horas trabajadas y las tasas salariales durante el periodo de crecimiento. Esto es importante puesto que los aumentos en los ingresos de trabajo pueden deberse principalmente al mayor número de horas trabajadas o al aumento de los salarios por hora. Aunque la participación laboral agregada mostró una mejoría durante

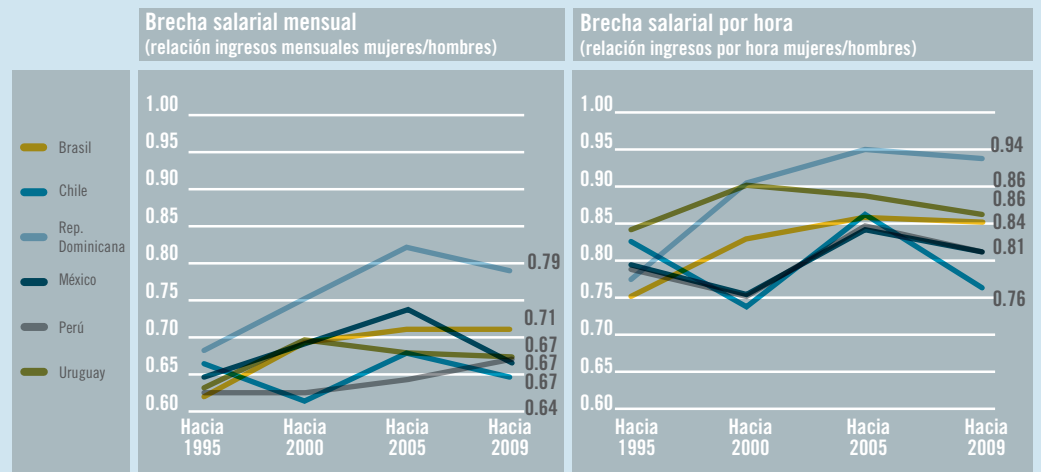
**CUADRO 2. BRECHAS SALARIALES MENSUALES Y POR HORA ENTRE HOMBRES Y MUJERES**

La figura siguiente muestra la brecha salarial mensual y por hora entre hombres y mujeres. La brecha salarial por género, entendida como la razón entre ingresos de mujeres e ingresos de hombres, es 1 si existe igualdad total en la remuneración por género, y 0 si existe desigualdad total. El gráfico de la izquierda muestra en general mejorías en la brecha salarial por género, con la excepción del caso chileno.

Es interesante observar que la brecha salarial entre hombres y mujeres es inferior cuando se examinan los salarios por hora. Además de los ingresos mensuales, Chile también muestra el mayor diferencial de salarios por hora. Las mejorías (es decir, las disminuciones) en las brechas salariales de la República Dominicana son las más altas entre los seis países analizados.

Esto es particularmente interesante, ya que República Dominicana también muestra la menor participación femenina en el mercado laboral entre los países seleccionados. La creciente brecha entre los años 2005 y 2009 podría indicar que la crisis económica de 2008 afectó a los salarios de las mujeres significativamente más que a los de los hombres.

Todo esto sugiere que las mujeres están trabajando menos horas que los hombres y que ello representa una gran parte del diferencial salarial mensual. Por consiguiente, la cuestión es, ¿por qué las mujeres trabajan menos horas? ¿Se debe a una falta de mejores oportunidades de trabajo porque deben o han decidido hacerse cargo de sus hijos, padres u otros familiares?



Fuente: Elaboración de los autores a partir de agregados de encuestas nacionales de hogares calculados por SEDLAC-Banco Mundial. Nota: ver el apéndice 1 para obtener información sobre las encuestas de hogares utilizadas y los años correspondientes.

la última década, la mayoría de los cambios se derivan de los aumentos en la remuneración. El caso de los salarios de las mujeres presenta una tendencia distinta. El cuadro 2 muestra las diferencias en la remuneración mensual por género, en comparación con las diferencias en la remuneración por hora, y sugiere que una explicación importante de las diferencias entre los ingresos de hombres y mujeres es que estas últimas trabajan en promedio menos horas que los hombres (ver el cuadro 2). No sabemos si esta disparidad es resultado de la falta de oportunidades de trabajo o de una decisión personal.

Algunas estimaciones indican que desde los años ochenta aproximadamente unas 80 millones de mujeres en América Latina y el Caribe se sumaron al mercado laboral.<sup>14</sup> Esta tendencia seguirá incrementándose debido a los aumentos subsecuentes de matriculación en programas de educación secundaria y superior. No obstante, el aumento de la participación laboral femenina también depende de las interacciones al interior del hogar. Las familias pueden comportarse como entidades unitarias (con una sola persona que toma las decisiones) o no unitarias (en las que se presenta un proceso de negociación entre sus miembros). Las decisiones de participación en el mercado laboral dependerán no sólo de la educación y la salud, sino también del comportamiento antes mencionado, de la estructura familiar (madres solteras como jefas de hogar u hogares compuestos), del nivel de ingresos, así como de las normas sociales y preferencias individuales, que pueden variar por país, etnia o condición socioeconómica de la familia. Además, la flexibilidad de la oferta de puestos de trabajo en el sector informal o el trabajo a tiempo parcial pueden ser muy valorados por mujeres que buscan un equilibrio entre la familia y el trabajo, o aquellas que tengan una cierta estructura familiar o una capacidad de negociación específica en el seno del hogar.<sup>15</sup>

#### **TRANSFORMACIÓN ESTRUCTURAL: PARTICIPACIÓN LABORAL EN LAS ACTIVIDADES PRIMARIAS, MANUFACTURERA Y DE SERVICIOS**

La figura 4 muestra varias tendencias en los países de América Latina. Con la excepción de Perú, la proporción de la población activa empleada en el sector servicios ha aumentado en todos los países. La figura 4 también muestra que la participación del empleo en el sector manufacturero se está reduciendo, excepto en el caso de Brasil, y que lo mismo está sucediendo en las actividades

primarias, salvo en el caso de Perú. Desde 1995, los salarios mensuales han aumentado más en el sector de servicios, en algunos casos en el sector manufacturero, y en el caso de Chile y de Uruguay, en el sector primario. Perú muestra una notable diferencia entre la proporción de la población activa que se concentra en el sector primario y la evolución de este sector en términos de salarios mensuales.

Esto no sucede sólo en América Latina, sino que se trata de una tendencia presente en muchas economías que han alcanzado la condición de ingreso medio. Por ejemplo, existe evidencia de que entre las economías de ingreso medio y alto, la manufactura se reduce como resultado de la deslocalización y la introducción de nuevas formas de tecnología, pero los servicios siguen aportando el 62% de los puestos de trabajo.

En el caso de los países de América Latina, a diferencia de los países industrializados, la mayoría de los puestos de trabajo en los sectores de servicios son de baja productividad. De hecho, las economías de la región han sido históricamente heterogéneas y son extremadamente segmentadas debido a las amplias diferencias de productividad.<sup>16</sup> Los cambios en la estructura ocupacional, con el paso del empleo dominado por la industria al empleo dominado por los servicios, han favorecido la creación de empleo, pero en puestos de trabajo de baja productividad.

Sin embargo, hay dos patrones que podrían sugerir claramente que existe una “vía latinoamericana” que difiere de la manera en que se desarrollaron las economías de la OCDE, y de la forma en que los economistas han predicho recientemente que China se estancará. En primer lugar, aunque la participación del sector servicios en el PIB y el empleo en toda América Latina ya es comparable con la de las economías industrializadas, la mayor parte de esta creación de puestos de trabajo se caracteriza por su baja productividad y sus salarios bajos. La figura 5 muestra que la proporción del total de trabajadores en el sector informal representa de 40% a 60% del total de empleos en los países seleccionados. En casos como los de República Dominicana y Uruguay, la proporción de trabajadores en empleos informales ha aumentado en comparación con 1995.

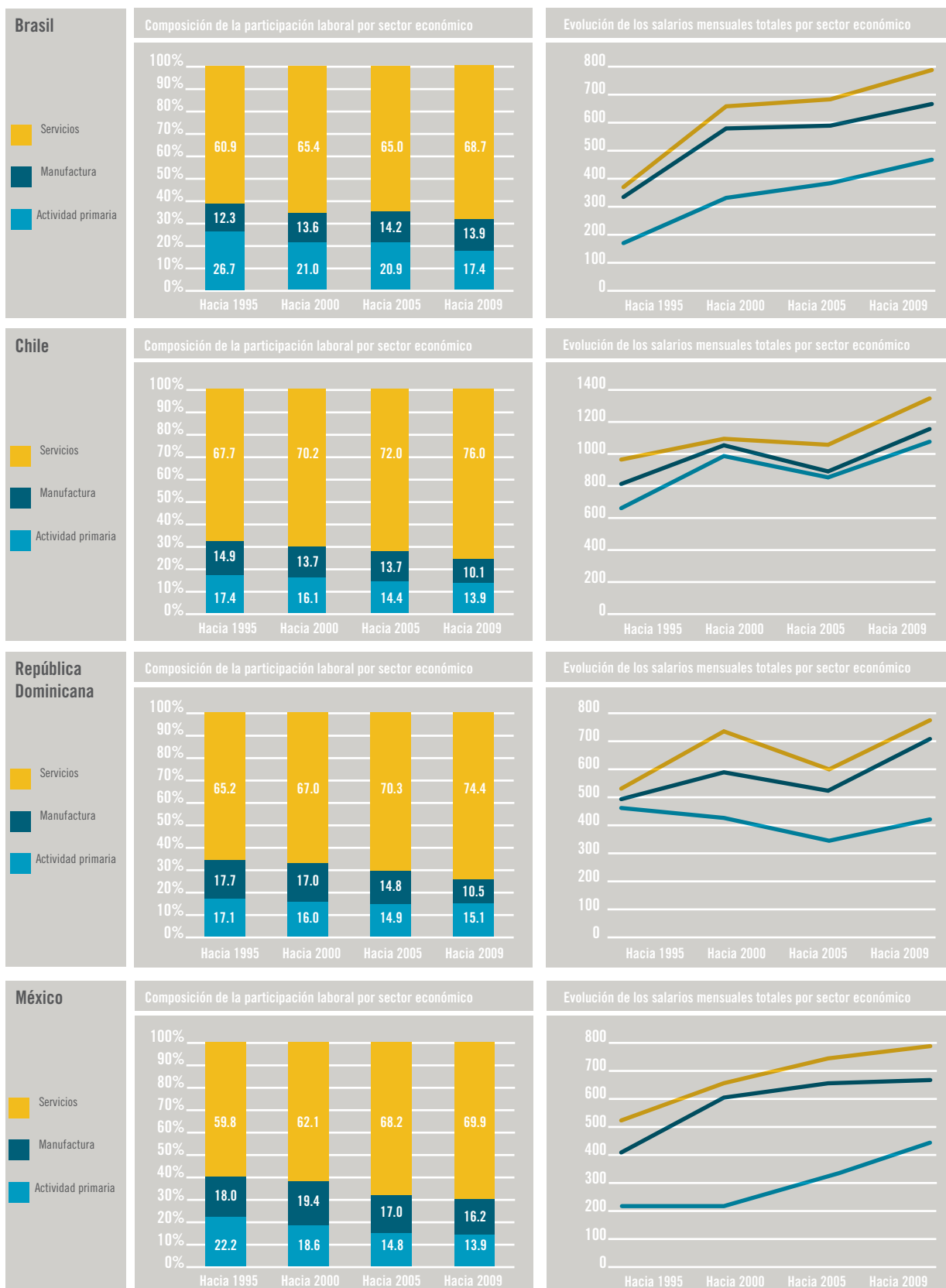
En segundo lugar, la mayoría de los países de la región está viviendo un auge económico gracias a los precios de los productos básicos que benefician principalmente a las actividades primarias (industria agropecuaria, minería y los propios productos básicos), las cuales son

<sup>14</sup> Laura Chioda, *Work and Family: Latin American and Caribbean Women in Search of a New Balance* (Washington: The World Bank, 2011).

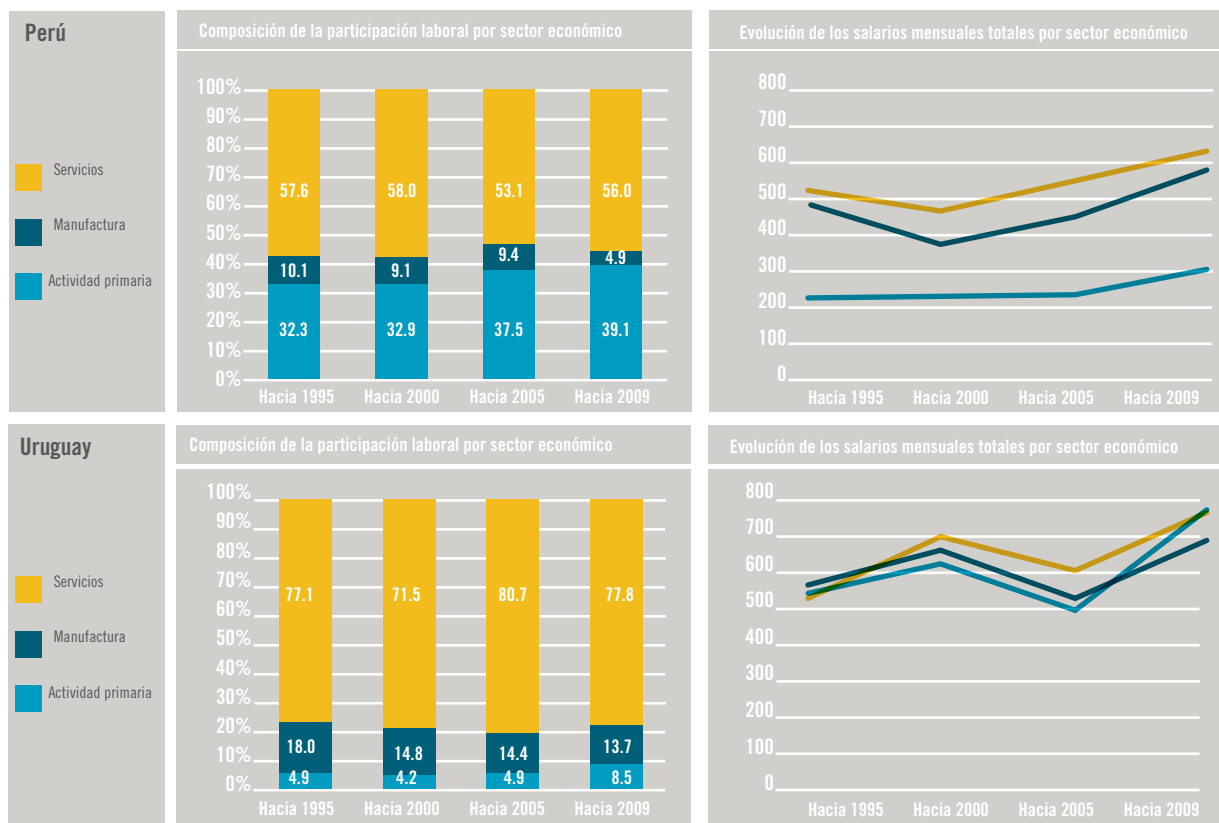
<sup>15</sup> *Ibid.*

<sup>16</sup> CEPAL, *Panorama Social de América Latina 2011*.

**Figura 4.** Composición de la participación laboral vs. evolución de salarios mensuales totales, por sector económico en países seleccionados (PPA en dólares)



**Figura 4.** Composición de la participación laboral y los salarios mensuales totales, por sector económico en países seleccionados (PPA en dólares)



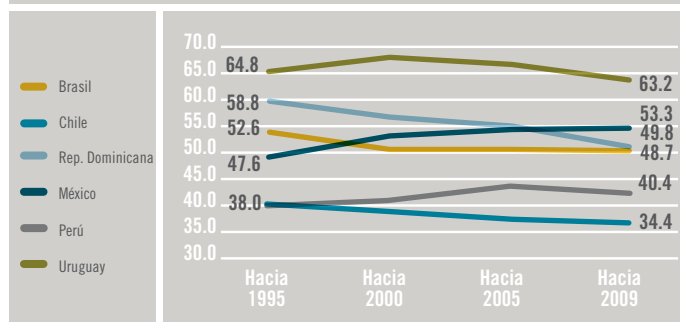
Fuente: Elaboración de los autores a partir de agregados de encuestas de hogares calculados por Sedlac-Banco Mundial). Notas: los salarios de los agregados proporcionados por Sedlac-Banco Mundial fueron expresados en unidades de moneda local y convertidos por los autores en dólares utilizando la paridad del poder adquisitivo (PPA) proporcionada por el Banco Mundial. Para los salarios en general, ver el apéndice 2. Ver el apéndice 1 para obtener información sobre las encuestas de hogares utilizadas y los años correspondientes.

también de baja productividad y bajos salarios. Algunos casos atípicos desafían la norma: Brasil muestra un aumento en su manufactura pese al cambio tecnológico y al aumento en los salarios; Perú tiene una mayor participación de su sector primario en comparación con 1995, pero la proporción más baja de salarios totales; y Chile tiene su prima salarial por cualificación en el sector primario. El caso de Perú es particularmente interesante, pues tiene el mayor porcentaje de empleos informales y el mayor crecimiento en actividades primarias desde 1995, entre los países aquí seleccionados.

Estos hallazgos sugieren que los cambios en la proporción del empleo en un sector determinado (del primario al de servicios) no necesariamente generan mucho de las transformaciones sociales y estructurales de forma natural. El proceso actual de transformación económica tiene que ver principalmente con trabajadores que han pasado de puestos de trabajo no calificado, baja productividad y baja remuneración en los secto-

res agrícola y manufacturero, a puestos de trabajo no calificado en el sector de servicios, tales como el comercio al por menor, la construcción o el transporte, y muchos más en el sector informal (como trabajadoras del hogar, vendedores callejeros o propietarios de salones de belleza).

**Figura 5.** Proporción del total de trabajadores en empleos informales



Fuente: Elaboración de los autores a partir de agregados de encuestas de hogares calculados por Sedlac-Banco Mundial. Notas: ver el apéndice 1 para obtener información sobre las encuestas de hogares utilizadas y los años correspondientes. Informalidad se refiere a trabajadores asalariados en una pequeña empresa, a un no profesional que trabaja por cuenta propia, o a cero ingresos. Se considera que una empresa es pequeña si emplea a menos de 5 trabajadores.

## 2

## ANÁLISIS DE LOS FRUTOS MÁS DIFÍCILES DE ALCANZAR - ESTUDIOS DE CASO PARA BRASIL, REPÚBLICA DOMINICANA Y PERÚ

17 Global Employment Trends for Youth 2012, ILO.

18 El coeficiente de Gini de Brasil pasó de 60,7 en 1998 a 49,5 en 2009, para colocar a Brasil entre los 10 países con mayor desigualdad en el mundo, con solo unos pocos puntos de diferencia con respecto a países como Haití, la República Centroafricana o Sierra Leona. Ver: Soares S, Guerreiro Osorio R, Veras Soares F, Madeiros M, Zepeda E. 2007. Conditional cash transfers in Brazil, Chile and Mexico: impacts upon inequality. Documento de trabajo 35, Int.Poverty Cent.

19 Este es un estudio acerca de los factores determinantes y la identificación de Ninis en México. Ver: Eva Arceo-Gómez, Eva y Raymundo Campos Vásquez *¿Quiénes son los NiNis en México?* 2011. Para pruebas sobre los factores determinantes de la inactividad en Brasil ver: Susana Martínez-Restrepo, *The Economics of Adolescents' Time Allocation: Evidence from the Young Agent Project in Brazil* (Tesis doctoral, Columbia University, 2012).

20 Mauricio Cárdenas, Rafael de Hoyos y Miguel M. Szekely, *Idle Youth in Latin America: A Persistent Problem in a Decade of Prosperity. In Latin America Initiative at Brookings* (Washington DC: Brookings, 2011).

Hay grupos de población que se han visto muy beneficiados por los cambios económicos de América Latina, y otros que se han quedado rezagados. Aunque el aumento en el empleo y los salarios más altos representan gran parte de la reciente reducción de la pobreza en la región, se necesitan políticas adicionales para llegar a ciertos grupos de la población que no se encuentran entre los sectores más dinámicos de la economía ni están cubiertos por las redes de seguridad social existentes. En esta sección se analizan tres casos que se consideran ejemplos de “frutos difíciles de alcanzar”. El primer caso analiza el empleo, los salarios y la inactividad (entendida aquí como la condición de aquellos que no estudian ni trabajan) entre la juventud en Brasil, el segundo describe la evolución de la fuerza de trabajo en la República Dominicana y el tercero se centra en los recientes cambios en los sectores primario y de servicios en Perú.

### ESTUDIO DE CASO 1. EMPLEO, SALARIOS Y “NINIS” EN BRASIL

Una paradoja del reciente crecimiento económico de los países en desarrollo es que las oportunidades de trabajo están tentando a adolescentes y adultos jóvenes a abandonar la escuela y entrar anticipadamente al mercado laboral. Otra paradoja es que, a pesar del aumento en los salarios y las oportunidades de trabajo, los países muestran un número considerable de jóvenes ociosos en tanto *ni* estudian *ni* trabajan, fenómeno conocido popularmente como el de los “Ninis”.<sup>17</sup>

En 2011, Brasil se convirtió en la sexta economía más grande del mundo, con una tasa de crecimiento del PIB (Producto Interno Bruto) de 7,5%, una de las más altas del mundo. Algunos estudios sugieren que la reducción de la pobreza y las desigualdades en ese país se debe principalmente a la creación de puestos de trabajo y a las transferencias en efectivo patrocinadas por el gobierno federal.<sup>18</sup> A pesar de estos logros, un



porcentaje significativo de adolescentes y adultos jóvenes no estudia ni trabaja.

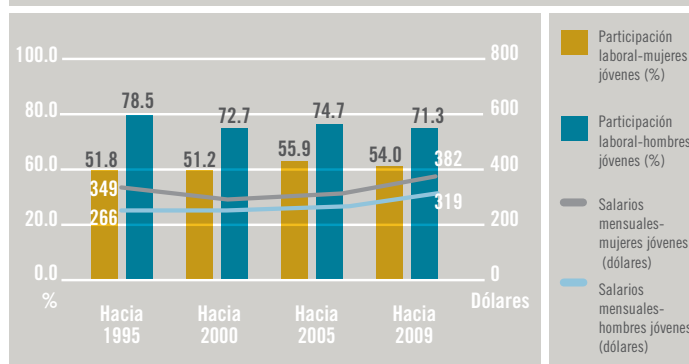
La figura 3 en la primera sección de este documento mostró un aumento importante en la participación laboral y el ingreso mensual, panorama en el cual los hombres representan los logros fáciles en el mercado laboral, y las mujeres representan los más difíciles. Al observar por grupos de edad, encontramos tendencias interesantes pero claramente contrarias. La figura 6 muestra que la participación laboral de los hombres jóvenes (entre los 15 y 24) ha disminuido un 7,2% mientras que la de las mujeres jóvenes ha aumentado en un 2,2% desde 1995. Los salarios mensuales se han incrementado para ambos grupos, en particular para las mujeres: entre 1995 y 2009, los salarios de los hombres jóvenes aumentaron en un 9% y los de las mujeres jóvenes en un 20%. ¿Qué actividades realizaban los hombres jóvenes? ¿Se pueden explicar estas cifras por la matriculación en la educación superior? ¿Las y los jóvenes se están quedando inactivos debido a los efectos de la informalidad laboral y el desempleo?

La inactividad a menudo se explica a partir de factores como la pobreza extrema, la falta de oportunidades de trabajo, o porque las escuelas no están lo suficientemente cerca del hogar. Otros estudios sugieren que el tiempo que los hombres y mujeres jóvenes duran desempleados puede influir en que los jóvenes abandonen la búsqueda de empleo. Además, un estudio centrado en el caso de México sugiere que hay factores determinantes de género y edad que guardan relación con la probabilidad de encontrarse en esta condición. Por ejemplo, los hombres casados son más propensos a trabajar o estudiar, mientras que las mujeres casadas tienen más probabilidades de permanecer inactivas. Las mayores oportunidades de empleo e inscripción en la escuela de la propia localidad reducen la probabilidad de inactividad.<sup>19</sup> ¿Cómo aplica esto en el caso de jóvenes brasileños en un contexto de alto crecimiento económico y aumento de las oportunidades de empleo?

La figura 7 muestra las tendencias descriptivas de 1995 a 2009 de matriculación escolar, empleo y desempleo de la población entre 15 y 24 años en Brasil. La literatura sobre el tema considera que estas variables son factores fundamentales que contribuyen a la inactividad.<sup>20</sup>

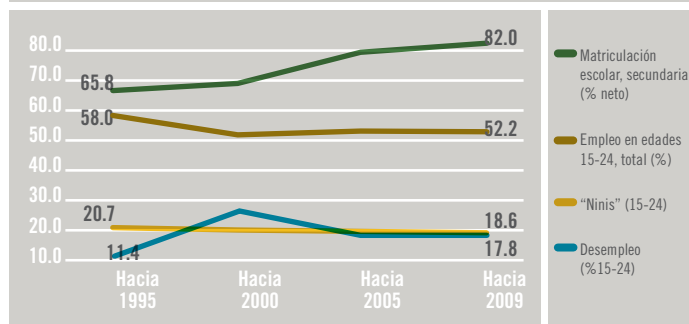
En esta figura se observan varias tendencias: en primer lugar, una matriculación creciente en educación secundaria, con disminución del empleo entre los jóvenes. Esto podría sugerir

**Figura 6. Participación laboral juvenil e ingreso mensual (PPA en dólares) en Brasil**



Fuente: Elaboración de los autores a partir de agregados de encuestas nacionales de hogares calculados por SEDLAC-Banco Mundial. Nota: Los salarios mensuales fueron convertidos de unidades de moneda nacional (Real brasileño) a dólares americanos usando la paridad de poder adquisitivo (PPA). "Jóvenes" se refiere a mujeres y hombres de edades comprendidas entre los 15 y 24.

**Figura 7. Empleo, desempleo, matriculación escolar y "Ninis" en Brasil**



Fuente: Elaboración de los autores a partir de agregados de las encuestas nacionales de hogares (PNAD) calculados por SEDLAC-Banco Mundial y datos de los indicadores del desarrollo mundial del Banco Mundial (*World Development Indicators*).

que el aumento de las oportunidades educativas está impulsando a la población joven fuera del mercado del trabajo. Sin embargo, observamos también que el desempleo ha aumentado en un 5% desde 1995. Esta tendencia podría sugerir que, aunque hay un porcentaje menor de jóvenes trabajando, muchos están buscando trabajo sin éxito. Este fenómeno podría explicar la razón por la cual también se puede observar una tendencia constante de jóvenes inactivos desde 1995 (los Ninis en Brasil sólo disminuyeron 2,1% entre 1995 y 2009). Considerando el crecimiento demográfico, puede decirse que a pesar de esa disminución porcentual hoy hay más jóvenes que no estudian ni trabajan.

Estas tendencias indican la compleja relación entre la matriculación escolar, la participación en el mercado laboral y la ociosidad. Además, el hecho de que todas las tendencias hayan mostrado cambios importantes con el paso del tiempo, y que dichos cambios no se hayan reflejado entre los Ninis, sugiere que hay características estructurales de orden social y económico que están desempeñando un papel importante a la hora de mantener en la inactividad a un porcentaje de la población joven. Se necesita un estudio más amplio para comprender los factores que determinan estos cambios. Los países de ingreso medio, con fuerte crecimiento económico y poderosa capacidad de creación de puestos de trabajo como Brasil, enfrentan desafíos fundamentales *vis-à-vis* determinados segmentos de la población que requieren atención especial y políticas específicas. Además, estudios futuros deben abordar el modo en que las cuestiones de seguri-

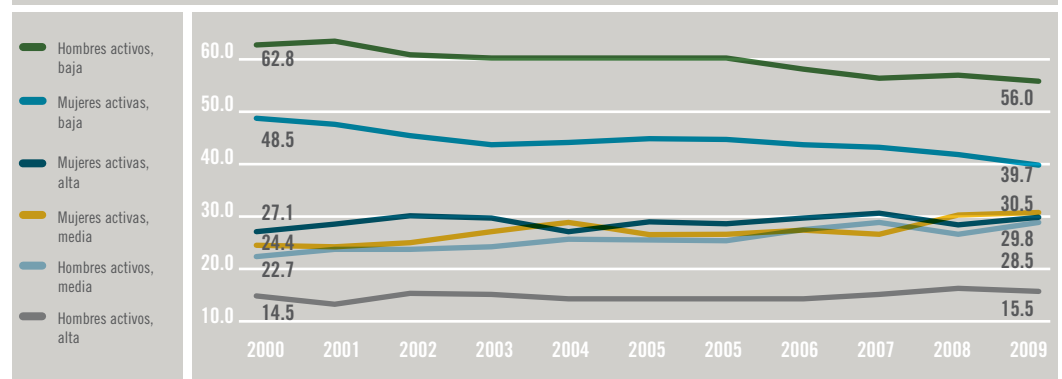
dad y violencia en los barrios pobres se vinculan con fenómenos como la tasa de deserción escolar y el desempleo, especialmente entre los hombres jóvenes. Factores tales como el embarazo adolescente, la falta de oportunidades en algunas comunidades o zonas geográficas, la pobreza extrema o el uso de drogas están empujando a los jóvenes fuera de la escuela y hacia la inactividad. Por otra parte, esta última afecta considerablemente a las mujeres jóvenes, que podrían optar por permanecer en casa cuidando de familiares de edad avanzada o niños pequeños, en lugar de estudiar o trabajar.<sup>21</sup>

Quedan muchas preguntas sin responder que requieren más atención de la que se les ha dedicado hasta hoy. En un contexto como el brasileño, ¿por qué hay adolescentes inactivos? ¿Están obligados (o creen estar obligados) a elegir entre estudiar, encontrar trabajo o ambas a la vez? Es fundamental comprender y abordar el problema de los jóvenes inactivos puesto que, según cálculos recientes, el 18,5% de los jóvenes latinoamericanos entre las edades de 15 y 18 (9,4 millones) actualmente no está trabajando ni estudiando.<sup>22</sup> Aunque en el curso de los últimos 20 años la proporción de la población general ha disminuido en aproximadamente 6%, en términos absolutos el número de adolescentes en este grupo se ha mantenido prácticamente sin cambios debido al crecimiento demográfico. Lo preocupante es que el fenómeno de los “Ninis” está aumentando en cifras totales en el momento de mayor crecimiento económico y mayor aumento de los ingresos laborales en la región.

21 Para evidencia con respecto a las decisiones sobre la distribución del tiempo entre adolescentes de familias de bajos ingresos, ver: Susana Martínez-Restrepo, *The Economics of Adolescents' Time Allocation: Evidence from the Young Agent Project in Brazil*, (Tesis doctoral, Columbia University, 2012).

22 Mauricio Cárdenas, Rafael de Hoyos y Miguel M. Szekely, *Idle Youth in Latin America: A Persistent Problem in a Decade of Prosperity. In Latin America Initiative at Brookings* (Washington DC: Brookings, 2011).

**Figura 8** Estructura de cualificación (baja, media y alta) de la población activa por género en República Dominicana



Fuente: Elaboración de los autores a partir de datos de encuesta de hogares de ENFT agregados por SEDLAC-Banco Mundial.

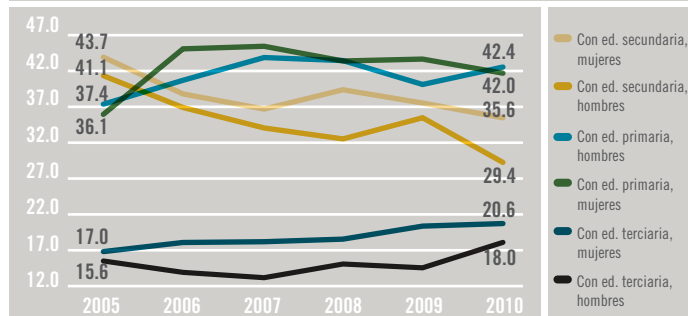
## ESTUDIO DE CASO 2. EXPLORACIÓN DE LAS BRECHAS LABORALES POR GÉNERO EN REPÚBLICA DOMINICANA

En República Dominicana, los salarios y la participación laboral de las mujeres han aumentado desde 1995. A pesar de estos aumentos, entre los países estudiados en este documento, República Dominicana muestra la mayor diferencia de género después de Chile en términos de participación en la vida laboral y nivel de salarios mensuales entre las mujeres. En el año 2009, el 89% de los hombres y el 48,4% de las mujeres entre las edades de 25 y 64 años participaban en el mercado laboral. Además, después de la crisis económica de 2003-2004, los cambios en la estructura del mercado laboral parecen haber beneficiado principalmente a los hombres con baja cualificación (educación primaria o inferior) que trabajan en el sector informal. Finalmente, las tendencias muestran que el desempleo ha disminuido sólo para aquellas personas con educación primaria.

A la reducción en la desigualdad del ingreso que se ha presentado desde el año 2000 le ha seguido muy de cerca un aumento en la educación de la fuerza laboral. La región tiene más graduados de bachillerato que antes (40% en 1990 y 60% en 2010). Este es el caso de República Dominicana, donde el porcentaje de la población en edad de trabajar con educación secundaria aumentó, en promedio, de 26% en 2005 a 32% en 2011. La figura 8 muestra la estructura de aptitudes entre hombres y las mujeres con cualificación alta, media y baja. Es interesante observar que existe una importante diferencia en educación entre hombres y mujeres en todos los grupos y, en comparación con 1996, esa diferencia sólo se ha reducido en los trabajadores de cualificación media. El grupo de trabajadores con baja cualificación ha disminuido tanto en hombres como en mujeres, aunque el 56% de los hombres sigue formando parte de ese grupo. Las mujeres también tienen más probabilidades de estar en el grupo de trabajadores de mediana o alta cualificación, si bien desde 1996 se han producido mejoras tanto para los hombres como para las mujeres.

A pesar de la mejora general en el ámbito de la educación, el mercado laboral parece beneficiar a hombres con baja cualificación en el sector informal. La figura 9 muestra un cambio en el nivel educativo de los desempleados. En 2005, la mayoría de las mujeres y hombres desempleados eran aquellos con educación primaria como máximo grado de estudios. Desde 2005 han au-

Figura 9. Proporción de desempleo por nivel educativo y género en República Dominicana



Fuente: Elaboración de los autores a partir de datos de los indicadores del desarrollo mundial del Banco Mundial (World Development Indicators)

mentado los desempleados con educación terciaria (superior) en un 3% y los de educación secundaria en alrededor de un 7%. La diferencia de género ha desaparecido entre los desempleados con educación secundaria, pero ha aumentado entre las personas con educación primaria, beneficiando más a las mujeres que a los hombres.

Evidencia reciente sugiere que la caída de las primas o ingresos por cualificación<sup>23</sup> afecta tanto al empleo como a los salarios.<sup>24</sup> En un estudio de 2006, Levy y Murnane plantearon que los puestos de trabajo de cualificación media son más vulnerables en un mercado laboral cada vez más globalizado. Estos autores sugieren que, aunque los trabajos de servicio de baja cualificación deben realizarse *in situ*, (por ejemplo las funciones ejecutadas por conserjes, guardias de seguridad, ayudantes en restaurantes, asistentes en hogares de ancianos, trabajadores de la construcción y personal de limpieza), los empleos de cualificación media (personal de centros de atención telefónica o auxiliares de oficina) pueden subcontratarse en el extranjero. Estos estudios parten de evidencia en Estados Unidos y países de la OCDE, por lo que se deben interpretar con cautela.<sup>25</sup> No obstante, el diagnóstico parece aplicarse a ciertos sectores de la economía de República Dominicana. La industria turística en el país genera muchos puestos de trabajo directos e indirectos, la mayoría de los cuales son de baja cualificación y baja remuneración. Además, recientemente se ha encontrado una disminución en la participación de hombres y mujeres en la industria manufacturera, que emplea trabajadores de cualificación media. Los hombres muestran una participación laboral en las actividades de transporte y comercio todavía menor, pero en aumento. La informalidad en República Domini-

<sup>23</sup> El concepto de prima por cualificación se refiere al fenómeno en el que los salarios recibidos por los trabajadores calificados aumentan de forma consistente en relación a los salarios recibidos por los trabajadores no calificados.

<sup>24</sup> Gasparini, et al., *Educational Upgrading and Return to Skills in Latin America Evidence from a Supply-Demand Framework, 1990-2010*. Documento de trabajo sobre investigación de políticas 5921, Washington, DC: The World Bank, 2012.

<sup>25</sup> Frank Levy and Richard J. Murnane, *For now, middle-skilled jobs are the most vulnerable*, CESifoForum, Ifo Institute for Economic Research at the University of Munich 7:2 (2007): 38.

cana sigue siendo muy alta y constante desde el año 2000, tanto entre los hombres (48%) como entre las mujeres (47%).

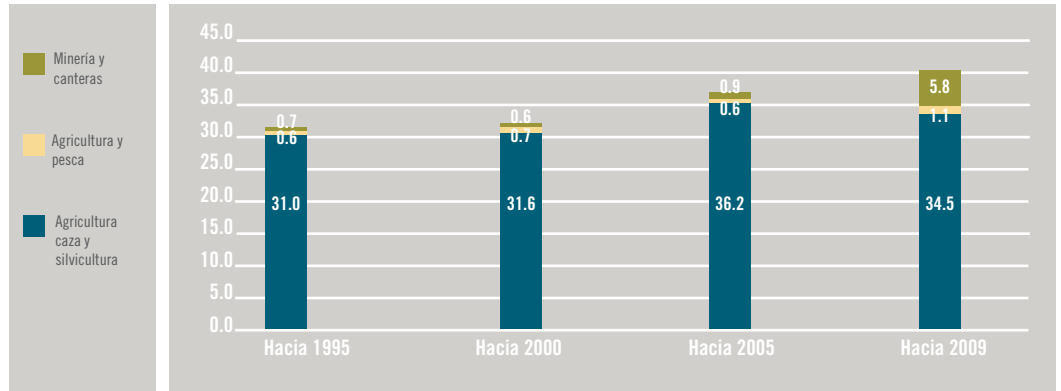
Parece haber un desfase entre la educación de la población activa y la estructura del mercado laboral. ¿Qué nos dice esta disparidad sobre los rendimientos a la educación y la prima por cualificación ante el cambio tecnológico? Con un porcentaje cada vez mayor de población (joven) que asiste a la escuela secundaria pero no encuentra trabajos adecuados o no encuentra trabajo alguno, es importante comprender si este fenómeno se debe a la oferta o a la demanda.<sup>26</sup> Si se debe a la demanda, y los cambios en el mercado laboral sólo exigen trabajadores poco cualificados (principalmente hombres) en el sector informal, ¿cuál es la pertinencia de las políticas actuales en términos de aumentar aún más el nivel de instrucción de la población? Como alternativa, ¿debemos pasar a un enfoque centrado en el fortalecimiento de la educación técnica y las aptitudes específicas requeridas por el mercado laboral? Singapur ha aplicado este enfoque y desde los años sesenta armonizó su educación y

capacitación con la cantidad proyectada de personal con distintas habilidades que requería un mercado laboral dinámico.<sup>27</sup>

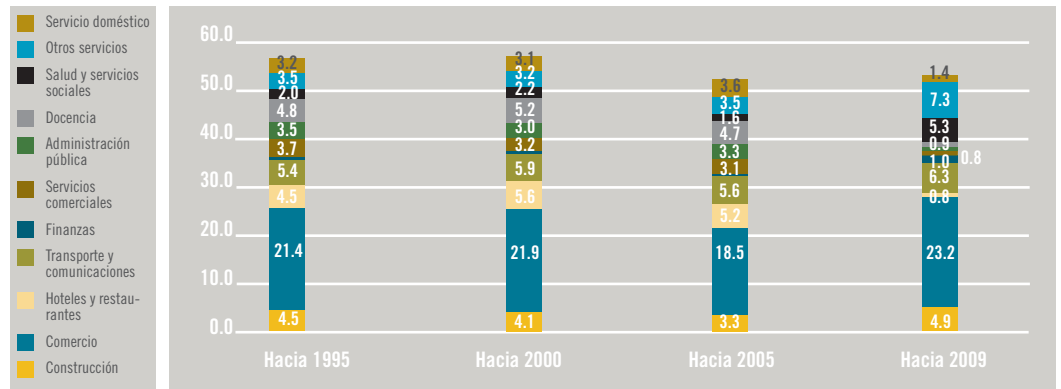
**ESTUDIO DE CASO 3.  
CREACIÓN DE EMPLEO, SALARIOS Y PRODUCTIVIDAD LABORAL EN LOS SECTORES PRIMARIO Y DE SERVICIOS EN PERÚ**

Tal como se describe en la sección anterior, el crecimiento reciente ha venido acompañado de un aumento en la proporción del empleo en los sectores de servicios, y un descenso de la misma en las actividades primarias y de manufactura. El caso peruano sugiere una historia distinta. A pesar de que el sector de servicios representa el 56% del total de puestos de trabajo en Perú, entre los países que se estudian en este documento es el único donde dicha proporción ha disminuido en el sector de los servicios y ha aumentado en las actividades primarias. Las figuras 10 y 11 muestran la participación del empleo en Perú en las actividades primarias y en el sector servicios desde 1995 hasta 2009. La mayor creación

**Figura 10.** Proporción del empleo entre las actividades primarias en Perú



**Figura 11.** Proporción del empleo en el sector de los servicios en Perú



Fuente: Elaboración de los autores a partir de agregados de las encuestas nacionales de hogares, Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) calculados por SEDLAC-Banco Mundial.

de empleo desde 1995 ha sido en puestos de trabajo relacionados con la agricultura y en la minería, dentro del sector primario. A pesar de una disminución general de la participación del trabajo en el sector servicios de la economía (ver figura 4), desde 1995 dicha participación ha aumentado en el comercio, el transporte, las comunicaciones, los servicios de salud y los servicios sociales. El fuerte crecimiento económico que el país experimentó a partir de 2003 ha sido principalmente el resultado de un auge en el sector del turismo, del desarrollo de la agricultura y la industria agropecuaria, del sector de las industrias extractivas (minería) y el desarrollo de infraestructura.

Los sectores de servicios y manufacturero han registrado un gran aumento en los salarios mensuales desde 1995. Como se observa en la figura 4, los salarios mensuales del sector servicios aumentaron de 520 dólares en 1995 a 626 dólares en el 2009. En el sector manufacturero, esta cifra era de 481 dólares en 1995, bajó a 375 en el año 2000 y aumentó a 574 en 2009. En cambio, los salarios del sector primario aumentaron relativamente poco y a un menor ritmo, de 231 dólares en 1995 a 306 dólares en 2009. Estos datos sugieren que los trabajadores en el sector de servicios son los que más se han beneficiado del reciente crecimiento económico y del aumento en los ingresos laborales en Perú.

A pesar del aumento de los salarios, se ha registrado considerable actividad en términos de empleo en el sector de los servicios y en las actividades primarias (tales como la industria agropecuaria, la minera y los productos básicos) que son también puestos de trabajo de bajos salarios y baja productividad. Como se explica en la sección anterior, los trabajos en el sector informal representaron en 2009 el 63% del total de trabajadores en el mercado laboral (ver la figura 5).

A pesar de una pequeña disminución de 1,5% en comparación con 1995, este porcentaje aún constituye la mayor proporción entre los países seleccionados.

Estas cifras globales no consideran el hecho de que en cada sector hay empleos más y menos productivos: existen, por ejemplo, personas altamente calificadas y con un salario alto (como los administradores en la minería) y personas con bajos salarios y con baja cualificación (como los mineros). Son precisamente aquellos individuos que se encuentran en puestos mal remunerados y de baja productividad quienes representan los frutos más difíciles que el crecimiento económico actual no ha logrado alcanzar. La pregunta por lo tanto es: ¿qué políticas hacen falta para hacer algo con este crecimiento económico que deja intactas las desigualdades económicas estructurales existentes?

Se necesita más investigación sobre estas microtendencias para describir el comportamiento de las primas salariales por cualificación para distintos tipos de trabajadores, controlando por niveles de educación y en los diferentes sectores de la economía. Sería interesante, por ejemplo, poner a prueba la hipótesis de la prima por cualificación tecnológica en contextos como el de Perú, donde existe una alta fragmentación del mercado laboral al interior de sectores económicos e industrias. ¿Quiénes son los verdaderos beneficiarios del cambio tecnológico? Ante la presencia de mano de obra de bajo costo, ¿cuáles son los incentivos para aumentar la productividad en algunas industrias e introducir tecnologías nuevas y costosas? ¿Cómo podría la prima por cualificación tecnológica afectar en el largo plazo las desigualdades de ingreso que siguen existiendo y las poblaciones relativamente numerosas que siguen viviendo en la pobreza?

**26** Hay un debate reciente sobre el origen de esta discrepancia entre la oferta y la demanda. Véase Gasparini et al, *Educational Upgrading and Return to Skills in Latin America Evidence from a Supply-Demand Framework, 1990–2010*. Documento de trabajo sobre investigación de políticas 5921, Washington, DC: Banco Mundial, 2012.

**27** En comparación con los países de la OCDE, Singapur cuenta con el menor número de egresados de la enseñanza de nivel terciario (25% frente a 40% para el promedio de los países de ingresos altos en 2008) y la tasa más alta de egresados de la escuela secundaria (50% frente a 40% de los países de ingresos altos), pero también una de las más bajas tasas de desempleo (5,9% frente a un desempleo de 9% en los países de ingresos altos).

## CONCLUSIONES

Según los datos más recientes, 167 millones de personas viven todavía por debajo del umbral de pobreza en América Latina y el Caribe, de los cuales 66 millones se encuentran por debajo del umbral de indigencia.<sup>28</sup> ¿Pueden obtenerse mayores logros en la lucha contra la pobreza con una racha de crecimiento más duradera? La evidencia sugiere que sí y que no al mismo tiempo. *Sí*, porque el crecimiento continuo todavía puede reportar mayores beneficios en el ámbito de los ingresos laborales y los programas fiscales y de protección social existentes. *No*, porque gran parte de la pobreza que todavía existe se concentra en bolsones persistentes y claramente identificables de población, sectores y zonas geográficas, que han llegado a un punto de rendimientos decrecientes en bienestar luego de verse expuestos repetidamente a más de lo mismo, o que simplemente se han visto excluidas de los sectores más dinámicos de la economía y/o de las redes de seguridad social existentes.

Observamos dos tendencias generales en los seis países seleccionados. En primer lugar, la participación laboral y los salarios han aumentado desde 1995, y son los hombres quienes se han beneficiado en mayor medida de estos aumentos. La segunda tendencia es que la proporción de participación laboral en el sector de los servicios representa más del 60% del empleo total y —con excepción de Perú— ha aumentado desde 1995. Mientras tanto, el sector manufacturero y los sectores primarios se han reducido desde 1995, con la excepción de Brasil en la manufactura y Perú en las actividades primarias.

Los frutos más difíciles de alcanzar en la reducción de la pobreza son aquellas personas que trabajan en sectores de baja productividad, en el sector informal, o que actualmente están excluidas del mercado laboral. Un grupo especialmente significativo está compuesto por mujeres de bajos ingresos con baja cualificación laboral. Éstas tienen más probabilidades de ser madres solteras y jefas de hogar, y de presentar niveles de participación laboral y de salarios significativamente más

bajos. Contrario a lo observado en las economías industrializadas, la creación de puestos de trabajo en los sectores de servicios y los sectores primarios corresponde, en su mayor parte, a puestos de trabajo de baja productividad y baja remuneración en el sector informal. Por estas razones, las mujeres, especialmente en los quintiles más pobres y las jefas de hogar, no se verán beneficiadas con más del mismo tipo de crecimiento que la región ha visto en los últimos años.

Además, más empleo y cambios en la participación del empleo en un sector determinado (del sector primario al de los servicios) no necesariamente mejorarán los ingresos de los trabajadores. La transformación económica que está teniendo lugar en la región se puede describir como una en la que los trabajadores están abandonando puestos de trabajo de baja cualificación, baja productividad y mal remunerados en el sector de la agricultura o el sector de la manufactura, y pasando a la provisión de servicios con empleos de baja cualificación, como el comercio al por menor y los servicios personales, principalmente en el sector informal (como trabajadoras del hogar, vendedores callejeros o propietarios de salones de belleza). Tal como se describe en los estudios de caso, las mujeres no se benefician igual que los hombres de la creación de puestos de trabajo.

¿Cuál es el impacto de estos cambios en la pobreza, en contextos en que las mujeres tienen más probabilidades de ser madres solteras y jefas de hogar al mismo tiempo? El caso del Brasil demuestra que, a pesar del auge económico, la creación de puestos de trabajo y la matriculación escolar, un porcentaje de la población joven no está estudiando ni trabajando. ¿Qué características estructurales asociadas a las oportunidades de trabajo en el ámbito local, la violencia en las favelas o las barreras psicológicas son responsables de este fenómeno? El caso de República Dominicana confirma que los cambios que se produjeron en la estructura del mercado laboral después de la crisis económica

de 2003-2004 parecen estar beneficiando principalmente a hombres con baja cualificación (educación primaria como máximo) en el sector informal, y que el desempleo ha disminuido sólo para aquellos con educación primaria. Por último, el caso de Perú evidencia que la creación de puestos de trabajo en el sector primario, y en algunos subsectores de servicios, no necesariamente se traduce en mayores salarios, puestos de trabajo de mayor productividad o reducciones significativas en la informalidad laboral. Con el fin de abordar algunos de los problemas estructurales de las economías latinoamericanas que históricamente han creado segmentación en los mercados de trabajo, las políticas públicas deben crear programas pertinentes dirigidos a aquellos individuos que se encuentran en los sectores que se están quedando atrás.

### **SOBRE LOS FRUTOS MÁS DIFÍCILES DE ALCANZAR**

A medida que avancemos, será útil pensar en el modo en que la trayectoria latinoamericana en la reducción de la pobreza guarda relación con el progreso social futuro. Conforme se avanza, van desapareciendo los frutos fáciles. Cada unidad adicional de progreso social y económico se vuelve más cara en términos monetarios, de esfuerzo institucional o acción colectiva –y los rendimientos decrecientes hacen disminuir el ritmo del cambio. En general, la búsqueda en primera instancia de los frutos más fáciles de cosechar explica el comportamiento de los tomadores de decisiones en el mundo real. ¿Por qué concentrarnos en alternativas para el desarrollo que resultan costosas, que requieren mejores instituciones, que equilibran las diferencias de género y que procuran la sustentabilidad ambiental, si existen rutas más sencillas con las que también puede mostrarse resultados? Cerrar la brecha entre ricos y pobres exige ir más allá de las soluciones fáciles.<sup>29</sup> Hoy en día, cuando la trayectoria de crecimiento económico de muchos países de

<sup>28</sup> CEPAL, *Panorama social de América Latina*, 2012, 14.

<sup>29</sup> Heraldo Muñoz, “Una agenda que mira al futuro”, *Revista Humanum*, marzo, 2012, <http://www.revistahumanum.org/blog/una-agenda-que-mira-al-futuro/>

la región ha empezado a desacelerar, es fundamental el estudio de las barreras estructurales, sociales e incluso psicológicas que hacen que los frutos más difíciles de alcanzar sigan lejos de nuestras manos.

En un mundo ideal seríamos capaces de describir la trayectoria precisa de los logros actuales –por ejemplo, saber con exactitud si un programa de transferencias monetarias condicionadas está empezando a tener un impacto positivo, o si sus rendimientos decrecientes o las restricciones de oferta han comenzado a limitar sus logros. Con este tipo de información, podríamos asignar de manera distinta los recursos escasos o tomar medidas para hacer frente a las limitaciones estructurales del caso. Por desgracia, desconocemos el punto en que los frutos fáciles se convierten en frutos difíciles de alcanzar. Lo más cerca que podemos llegar a saber si estamos ante una limitación estructural es cuando nos encontramos con una asignación fiscal agotada.

Una forma alternativa de hacer frente a este problema es pensar en las restricciones operativas que impiden los futuros logros sociales, de forma similar a aquella en que el análisis económico concibe las restricciones operativas que enfrenta el crecimiento económico.<sup>30</sup> La diferencia está en que el logro que buscamos se encuentra “más allá del PIB” e incluye otras dimensiones del bienestar, tales como la calidad del empleo, la seguridad personal y el empoderamiento social, entre otras “dimensiones faltantes” reportadas por diversas encuestas en la región.<sup>31</sup> De manera más general, en un entorno de política pública en el que hay tanto por hacer, ¿cuál es el significado de las restricciones operativas en la promoción de generación de ingresos laborales de base poblacional amplia, y con ella la consolidación del impacto de las transferencias públicas y privadas?

¿Cuáles son las restricciones más dolorosas?, o dicho de otro modo, ¿cuáles prometen los resultados más significativos en cuanto a mejoras en términos de bienestar? La ruta de esta reflexión hacia la formulación de políticas públicas concretas es doble. En primer lugar, como hemos hecho en este documento y continuaremos haciendo en un proyecto regional sobre microtendencias, podemos observar subgrupos más pequeños que progresan o quedan rezagados para estimar dónde se encuentran los frutos fáciles y los más difíciles de alcanzar. Este enfoque indirecto puede ayudarnos a identificar a aquellos subgrupos que avanzan más y más rápido antes de que alcancen una masa crítica, y poder así

anticipar lo necesario en el mercado laboral –por ejemplo, ver con detenimiento los obstáculos que mantienen bajas las tasas de participación laboral femenina, que mantienen alta la tasa de desempleo juvenil, o que mantienen alta la brecha salarial entre las mujeres y los jóvenes subempleados.

En segundo lugar, es necesario empezar por el lado de la oferta, mirar más de cerca los mejores proyectos y las mejores intervenciones de política en la región, y evaluar los beneficios marginales de su expansión (esto incluye a la mayoría de los programas de transferencias monetarias condicionadas y de protección social). Este enfoque directo se concentraría en el problema de los retornos marginales decrecientes desde el punto de vista del proyecto, es decir: ¿una cantidad adicional de «x» dólares con la misma población objetivo generaría un impacto marginal creciente, o resultaría más útil reorientar esos recursos hacia un nuevo grupo de beneficiarios o hacia actividades diferentes?

Si bien la observación de los logros sociales y económicos puede proporcionar nuevas perspectivas para la formulación de políticas, para muchos países de la región el objetivo clave de las políticas de desarrollo tiene más que ver con la calidad del trabajo, la seguridad personal y el bienestar, que con el crecimiento del PIB en términos agregados. Por esta razón es esencial introducir en nuestra forma de entender la pobreza y las barreras a la movilidad social medidas de bienestar, de asignación de tiempo, y de privaciones en los ámbitos alimentario, educativo, de salud y de capacidades. Comprender estas dimensiones faltantes permitirá a los encargados de formular políticas responder con políticas más eficaces de inclusión social y reducción de la pobreza.

En nuestra próxima nota de investigación en desarrollo humano continuaremos el análisis de los frutos más difíciles de alcanzar con el objetivo de comprender las distintas dinámicas que afectan el empleo juvenil en América Latina y el Caribe, y hacen de éste un problema que sigue estando fuera de nuestras manos y que requiere de políticas cuidadosamente focalizadas. En efecto, a pesar de haber alcanzado niveles más altos de educación que sus padres, los jóvenes de la región se ven cada vez más afectados por el desempleo y la informalidad. El desafío del empleo juvenil es, por lo tanto, un desafío doble: superar los obstáculos del presente y echar por tierra las barreras que desde hace mucho tiempo han obstaculizado el establecimiento de un desarrollo en la región que nos incluya a todos.

<sup>30</sup> Ver Ricardo Hausmann, Dani Rodrik y Andrés Velasco, *Growth Diagnostics*, Documento de trabajo, John F Kennedy School of Government, Harvard University, Cambridge: Harvard, 2005.

<sup>31</sup> Ver Joseph Stiglitz, Amartya Sen y Jean Paul Fitoussi, *Mis-Measuring Our Lives: Why GDP Doesn't Add Up*, New York: The New Press 2010. Además, ver CEPAL/Latinobarometro/AECID, *Latin America in the Mirror: Objective and Subjective Dimensions of Social Inequity and Well-Being in the Region*, Santiago: CEPAL, 2010.



## ANEXO

**ANEXO 1.  
COMENTARIOS METODOLÓGICOS**

Los agregados utilizados para el análisis de esta nota fueron tomados de encuestas de hogares según se indica a continuación. Todos los agregados fueron calculados por Sedlac-Banco Mundial. Para ver comentarios metodológicos acerca de los cálculos, los cambios en cobertura a través los años y otros temas relacionados, se puede consultar el sitio <http://sedlac.econo.unlp.edu.ar/eng/methodology.php>

País	Encuesta de hogares	Año	Hacia
<b>Brasil</b>	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicilios (PNAD)	1995 2001 y 2002 2005 2009	1995 2000 2005 2009
<b>Chile</b>	Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional	1996 2000 2006 2009	1995 2000 2005 2009
<b>República Dominicana</b>	Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo	1996 2000 2005 2009	1995 2000 2005 2009
<b>México</b>	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares	1996 2000 2006 2008	1995 2000 2005 2009
<b>Perú</b>	Encuesta Nacional de Hogares	1997 2000 2005 2009	1995 2000 2005 2009
<b>Uruguay</b>	Encuesta Continua de Hogares (ECH)	1995 2000 2005 2009	1995 2000 2005 2009