

CAPÍTULO 10

Inclusión social, mercados de trabajo y capital humano en América Latina

Jacqueline Mazza

Con frecuencia se dice que las poblaciones excluidas tienen poco más que su propio trabajo para quebrar el ciclo de pobreza. Por definición, el acceso de los grupos excluidos al capital financiero y a las redes sociales es bastante limitado, por tanto dependen más en su capital humano –es decir, su educación, sus capacidades aprendidas, sus habilidades innatas, su motivación y sus hábitos de trabajo– como un pasaje para salir de la exclusión. Ese capital humano puede construirse a través de dos importantes medios: el mercado de trabajo y la educación.

Los mercados de trabajo y el desarrollo del capital humano ocupan ambas caras de la dicotomía exclusión-inclusión. Pueden ser las principales fuentes de exclusión y los principales recursos para la inclusión. En las economías de hoy, el mercado de trabajo ha reemplazado al Estado como foro fundamental para la interacción social y económica. Si bien muchos factores entran en juego para crear la exclusión social, la exclusión del mercado de trabajo –la incapacidad para generar un ingreso familiar viable, la devaluación o la falta de reconocimiento por el trabajo diario del individuo, la discriminación y la falta de protecciones legales básicas en el empleo– impulsa una cadena de efectos sociales y económicos que profundizan la exclusión social. Estos efectos incluyen la segregación física en barrios marginales, el estigma social asociado con empleos de mala calidad, condiciones de trabajo inseguras, y una deserción temprana de la escuela, lo cual puede tener un impacto negativo para toda la vida. Mejorar el capital humano a través de la educación, la capacitación

y empleos de mejor calidad puede contribuir de un modo significativo a una mayor inclusión a partir de un mayor nivel de ingresos, más integración social y mayor conciencia cultural y de identidad.

Este capítulo examina el papel de los mercados de trabajo y el desarrollo del capital humano en la dinámica de la inclusión y la exclusión social en América Latina y el Caribe, en particular en la década de 1990. Analiza los mercados laborales como la causa principal de exclusión y, a la vez, como vehículo para mayor inclusión, en especial de las mujeres. En el capítulo se explora esta paradoja del mercado de trabajo, y se sientan las bases para los estudios de casos presentados en otros capítulos, como: Brasil (capítulo 11), Perú (capítulo 12) y Guatemala, Brasil, Perú y Honduras (capítulo 13). Estos estudios de casos usan datos específicos de cada país para hacer mediciones, y profundizan la comprensión de la naturaleza y la dimensión de la exclusión y la inclusión en los mercados de trabajo y la educación.

El capítulo da primero una mirada conceptual a cómo los mercados de trabajo y el desarrollo del capital humano actúan simultáneamente como agentes de inclusión y exclusión. Luego revisa las principales tendencias en los mercados de trabajo latinoamericanos durante la década de 1990, y estudia cómo estas tendencias pudieron contribuir a profundizar la exclusión en la región. La sección de conclusiones trata sobre cómo las políticas y programas aplicables al mercado de trabajo en la región pueden tener un papel más positivo para promover la inclusión. De acuerdo con la definición usada en este volumen, las principales poblaciones excluidas de la región son los afrodescendientes, los pueblos indígenas, las mujeres pobres, las personas con discapacidad y las que viven con VIH/SIDA¹. Los datos del mercado de trabajo para estas poblaciones son limitados y están lejos de ser uniformes en todos los países. Las poblaciones excluidas, tomadas en conjunto, pueden a menudo representar a la mayo-

1 Los trabajadores que migran en búsqueda de empleo en otros países de la región son otro grupo excluido de muchas maneras de los mercados formales de trabajo y los sistemas legales. Sin embargo, no constituyen un tema principal en este capítulo.

ría de la fuerza laboral en países clave de América Latina (como Brasil, Bolivia, Perú), y ciertamente son la mayoría en el sector informal, donde se produjo el mayor crecimiento de empleo en la región durante la década de 1990.

Comprender la inclusión y la exclusión en el mercado laboral

La exclusión social es un proceso dinámico, multidimensional, por el cual se niega a ciertos grupos e individuos el acceso a oportunidades y a servicios de calidad que les permitan tener una vida productiva fuera de la pobreza, por motivos de raza, origen étnico, género u otra característica definitoria. El trabajo de calidad y con una remuneración decente brinda a los individuos no sólo los medios financieros para salir potencialmente de su exclusión, sino también el acceso a las redes políticas y sociales, y a servicios y beneficios que promueven la inclusión de un modo más integrador a través de la unidad familiar, la comunidad y la participación cívica. La inclusión y la exclusión por medio del trabajo no es un proceso directo. El mismo empleo puede tener elementos inclusivos y excluyentes. Un puesto en una fábrica local puede ofrecer salarios confiables, pero no tener seguridad social o beneficios, por tanto, en el corto plazo ayuda al ingreso familiar, pero crea el riesgo de una forma diferente de exclusión en años posteriores. A veces, las familias tienen miembros en diferentes estados de exclusión e inclusión laborales: algunos tienen trabajos estables en el sector formal y otros, empleos de subsistencia o niños que trabajan.

La bibliografía especializada identifica tres formas principales en que los mercados de trabajo pueden fomentar la exclusión social (Weller, 2001):

- Tipo 1: falta de acceso a los empleos (desempleo, subempleo severo).
- Tipo 2: acceso a empleo sólo con muy bajo nivel de salario, o salarios de “pobreza”.
- Tipo 3: falta de acceso a empleos de calidad con movilidad.

Es importante ver cómo una forma inicial de exclusión del mercado laboral –desempleo y empleo de subsistencia en el sector informal– puede estar vinculada con otros aspectos de la exclusión social como la segregación en barrios pobres, la falta de acceso a la información sobre otras oportunidades de empleo, y horarios de trabajo extensos que impiden el desarrollo de la familia y la escolaridad (cuadro 10.1). Cualquiera de estos tipos de exclusión del mercado laboral puede generar decisiones familiares que exacerbén la exclusión más allá del individuo específico que trabaja (trabajo infantil, deserción escolar, malas condiciones de salud).

Cuadro 10.1 Principales formas de exclusión del mercado laboral

Tipo de exclusión	Principales características del mercado laboral	Rasgos de la exclusión
<p>Tipo 1 Falta de acceso a empleos</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Desempleo abierto • Trabajadores desalentados 	<ul style="list-style-type: none"> • Discriminación • Aislamiento familiar, comunitario
<p>Tipo 2 Acceso sólo a empleo de bajo salario, o salarios de “pobreza”</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Empleo de bajo salario o empleo debajo de la línea de pobreza • Altas tasas de informalidad • Rendimientos muy bajos del trabajo 	<ul style="list-style-type: none"> • Pobreza y exclusión social asociada • Horarios de trabajo extensos • Falta de beneficios • Mayor probabilidad de condiciones de trabajo insalubres • Segregación física o espacial en regiones o barrios pobres
<p>Tipo 3 Falta de acceso a empleos de calidad con movilidad</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Subempleo • Trabajo de mala calidad, de poca productividad • Bajos rendimientos del trabajo 	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de acceso a redes sociales para progresar • Empleo-trampa con pocas posibilidades de mejora • Falta de acceso a capacitación para aumentar la productividad

Fuente: Adaptado de Weller (2001).

Hasta hace poco, la exclusión en América Latina se manifestaba más en empleos de mala calidad y baja remuneración que en el desempleo abierto. Pero esto está cambiando. Duryea, Jaramillo y Pagés (2003) encuentran aumentos significativos en el desempleo abierto en la región andina y en el Cono Sur, en particular a fines de los años

noventa, e incrementos más moderados y, a veces, disminuciones en el desempleo en la región de México-América Central. El desempleo abierto sigue siendo raro en los países de ingresos más bajos de América Central y en algunas economías del Caribe, donde la principal adaptación del mercado laboral son el subempleo y la emigración.

El crecimiento del sector informal en América Latina es quizá la tendencia más llamativa que afecta y acelera los tipos 2 y 3 de exclusión. Si bien no todo el empleo del sector informal paga bajos salarios o es trabajo de mala calidad, tiene una dimensión excluyente: los trabajadores quedan fuera de la protección del sistema legal, no gozan de reconocimiento formal ni de estatus laboral, tienen pocos beneficios (o ninguno), y pueden estar sujetos a condiciones de trabajo peligrosas. Los sitios de trabajo informales no están regulados en lo referente a condiciones peligrosas, carecen de derechos para la organización sindical y tienen acceso limitado a la información sobre mercados, finanzas, tecnología y capacitación. En algunos casos, el empleo del sector informal puede considerarse como el menos excluyente de los resultados (tener un trabajo mal remunerado es mejor que no tener trabajo) porque el crecimiento del empleo en el sector formal ha estado estancado, en particular en los niveles más bajos de aptitudes/destrezas.

Hay factores ajenos al mercado de trabajo que inciden en la exclusión laboral. Factores específicos de comunidades excluidas, como la falta de derechos sobre la tierra y el acceso a propiedades comunitarias, afectan la capacidad de las poblaciones excluidas de ganar más que un salario de subsistencia y de tener derechos a los activos de la tierra para obtener un ingreso. El aislamiento geográfico y la falta de acceso a la infraestructura básica también pueden limitar las oportunidades laborales. Vides, de Paloma y Calderón (2003) muestran que la falta de caminos y de infraestructura de transporte es el principal mecanismo para la exclusión social en las zonas rurales de El Salvador. Además, la baja escolaridad o de mala calidad impide fundamentalmente que un trabajador sea elegido para empleos de mejor calidad. Se puede considerar que los tres tipos de exclusión del mercado laboral se expanden en el contexto de tendencias económicas y laborales más amplias y recientes en la región.

Empeoramiento de la exclusión del mercado laboral en la década de 1990

Durante los años noventa, los mercados laborales de América Latina se volvieron más precarios, con menos seguridad, más empleo periódico y desempleo, trabajos peor remunerados, con estancamiento y declinación de salarios, y más informalidad (Klein y Tokman, 2000).

Los estudios sobre la década informaban un aumento en la desigualdad y la pobreza que se reflejaba en los indicadores del mercado laboral de la región. Si bien no hay mediciones exactas de exclusión en el mercado de trabajo, las tendencias del desempleo, del empleo en el sector informal, y de la participación de la fuerza laboral pueden servir como *proxies* para las tendencias de la exclusión o la separación entre mercados de trabajo formales y características socialmente integradoras (beneficios, redes sociales). Sin embargo, sólo en unos pocos países estos datos pueden desagregarse por raza, origen étnico y otras características, de modo que es aún más difícil identificar las tendencias de exclusión del mercado laboral de las principales poblaciones excluidas. Entre las tendencias clave, el aumento de la flexibilidad en los tipos de contratación y convenios del mercado laboral durante la década ayudó a expandir la fuerza laboral, pero también contribuyó a una mayor inestabilidad y a la falta de beneficios sociales (cuadro 10.2). Una demanda insuficiente del mercado de trabajo o una oferta de empleos que no responde a las necesidades demandadas alimentó la creciente exclusión laboral en la región a través de tasas más altas de desempleo e incremento de la informalidad.

De las tendencias clave señaladas en el cuadro 10.2, las más notables para la década se describen en las siguientes secciones.

Aumento del desempleo

La mayoría de los países de la región experimentó un aumento constante del desempleo abierto durante los años noventa: los incrementos más significativos se presentaron en la región andina y el Cono

Cuadro 10.2 Tendencias de inclusión y exclusión del mercado laboral en América Latina en los años noventa

Tendencia del mercado de trabajo	Aspectos de inclusión	Aspectos de exclusión
Demanda débil del mercado de trabajo		<ul style="list-style-type: none"> • Aumento del desempleo • Aumento de la informalidad • Más trabajadores desalentados que abandonan el mercado laboral
Sesgo hacia la calificación hacia arriba	<ul style="list-style-type: none"> • Actualización de ocupaciones clave 	<ul style="list-style-type: none"> • Poca demanda de trabajos que requieren poca escolaridad • Aumento en la brecha salarial entre trabajadores calificados y no calificados
Aumento en la participación de las mujeres en la fuerza laboral	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento de la presencia ocupacional, incluso en el sector formal • Reducción de la brecha salarial hombre-mujer (cuando se manifiesta) 	<ul style="list-style-type: none"> • Mayor informalidad proporcionalmente para las mujeres • Persistente discriminación salarial • Segregación ocupacional en algunos campos • Concentración en empleos de baja calidad
Flexibilidad del mercado laboral	<ul style="list-style-type: none"> • La diversidad de incentivos de contratación apoya una expansión de la participación y alternativas de trabajo de tiempo parcial 	<ul style="list-style-type: none"> • Empleo más precario, reducción de la seguridad • Disminución del porcentaje de la fuerza laboral cubierto por beneficios
Tendencias salariales duales, con aumentos para las ocupaciones del extremo superior, pero estancamiento o disminución para las ocupaciones del extremo inferior	<ul style="list-style-type: none"> • Mejora de las condiciones salariales para ciertos grupos 	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento de la brecha entre salarios altos y bajos • Más pobres que trabajan, declinación de las condiciones de vida, más horas de trabajo

Fuente: Adaptado de Cepal (2001) y Weller (2001).

Sur (Duryea, Jaramillo y Pagés, 2003)². Si bien la tasa regional promedio de casi 7% sigue estando por debajo del 9% promedio para los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Econó-

2 Las tasas de desempleo comprenden a trabajadores, entre 15 y 64 años, que estaban buscando trabajo activamente en la semana de referencia de la encuesta.

micos (OCDE), muchos países latinoamericanos se están acercando a las tasas de la OCDE sin los beneficios del seguro social y de desempleo. México y América Central siguen teniendo tasas altas de subempleo y emigración en lugar de desempleo abierto.

Durante décadas, los altos niveles de desempleo y subempleo en jóvenes y mujeres han sido el problema clave del mercado de trabajo en la región. Durante los años noventa, los jóvenes, las mujeres y los trabajadores urbanos experimentaron un desempleo más elevado que el promedio, aunque su proporción en el total del desempleo bajó, lo que indica que la tendencia hacia un desempleo más elevado afectó la fuerza laboral de un modo más amplio, en lugar de profundizar las brechas entre los grupos con desventajas (jóvenes y mujeres) y el resto de la fuerza de trabajo.

Incremento de la participación con pobre crecimiento del empleo

Duryea y Pagés (2001) analizan este incremento del desempleo y descubren que en gran medida se debe a un aumento de la participación en la fuerza laboral. Hubo una expansión masiva en la oferta de trabajo que no pudo ser absorbida por un mercado laboral de lento crecimiento. Las tasas promedio de participación en América Latina son de 66%, casi iguales a las de los países de la OCDE, donde ascienden a 70% (OCDE, 2001, citado en Duryea, Jaramillo y Pagés, 2003). Sólo en tres países (Brasil, Chile y Colombia) el aumento del desempleo se combinó con una disminución en las tasas de empleo.

Hay muchos factores detrás del incremento de la participación en la fuerza laboral. Existe evidencia clara de que los trabajadores secundarios (otros miembros de la familia que no son el jefe de hogar) entraron en el mercado para complementar el ingreso familiar. La tendencia más notable y positiva para la inclusión en el mercado de trabajo es el rápido crecimiento de la participación de las mujeres. Las tasas de empleo siguen siendo más bajas para las mujeres que para los hombres, y más bajas que para las mujeres de los países de la OCDE, pero las tasas de participación y de empleo femenino han aumentado. Duryea *et al.* (2001) documentan este aumento “a

ritmo acelerado” en las tasas de participación y la constante reducción de la brecha salarial entre géneros en países como Brasil, Costa Rica, Venezuela y Uruguay. También señalan que las mujeres colombianas son las únicas que gozan de ingresos más altos que los hombres. Los beneficios para las mujeres se ven mermados por las barreras existentes a la igualdad de empleo y de oportunidad, que se manifiestan en trabajos con menores salarios, más presencia en el sector informal, y segregación ocupacional. El aumento de la oferta de trabajadoras también se ha traducido en tasas más altas de desempleo para las mujeres.

Empleos con bajos salarios y de mala calidad

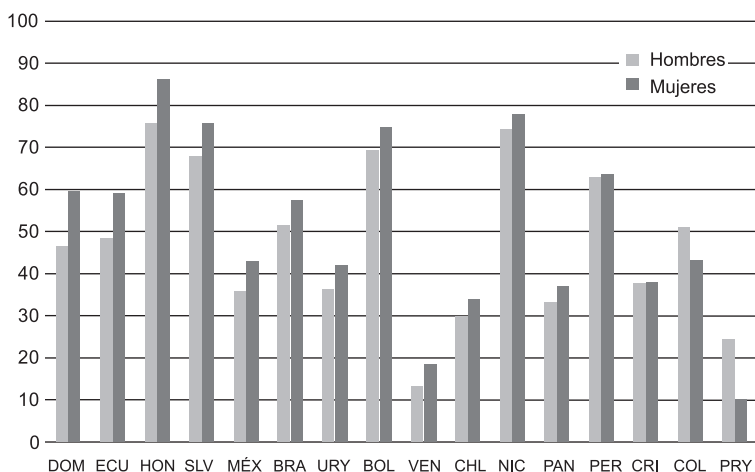
Parte de la falta de capacidad de absorción de las economías latinoamericanas se ha debido a la escasa oferta y demanda de empleos en el extremo superior del mercado laboral. Scarpetta (2003) afirma que, aunque las economías latinoamericanas tuvieron un crecimiento relativamente fuerte a pesar de importantes crisis (México, Argentina), el “contenido de empleo” de este crecimiento fue bajo.

Si bien ha habido algunos aumentos de salarios en el extremo superior de las ocupaciones, las tendencias salariales dominantes en América Latina han sido el estancamiento o la declinación. Los salarios promedio en dólares, ajustados por la paridad del poder adquisitivo (PPA), siguieron constantes o disminuyeron en las naciones andinas, América Central (con excepción de Panamá) y México (Duryea, Jaramillo y Pagés, 2003). Las cifras son más disímiles en los países del Cono Sur, con salarios promedio que comienzan a declinar en Brasil y Chile a fines de la década de 1990, y con el probable impacto negativo de la crisis económica en Argentina. La falta de empleos de buena calidad en el sector formal resalta una tendencia dominante en la región durante la década: que la mayor parte del crecimiento del empleo fue en el sector informal.

Si bien todavía falta adelantar un riguroso y abierto debate sobre exactamente cuán negativas son las implicaciones económicas y de productividad del aumento del empleo en el sector informal, su impacto negativo y directo en materia de exclusión social es bien

reconocido. Una gran proporción de la fuerza laboral latinoamericana opera ahora al margen de las normas y protecciones mínimas, lo que genera más oportunidades de explotación laboral, marginalización y reducción de la inversión en capital humano. Aún más importante para la marginalización que la informalidad es si los empleos tienen “salarios de pobreza”. La incidencia de “malos empleos” –definidos como empleos con salarios por debajo de la línea de pobreza (US\$1 PPA)– aumentó durante la década de 1990 en México y América Central y los países andinos (Duryea, Jaramillo y Pagés, 2003). Hubo una importante variabilidad en las tendencias dentro de los países y entre regiones, aunque la proporción de salarios de pobreza fue sistemáticamente mayor en las áreas rurales. Excepto en Paraguay, las mujeres tienen una mayor incidencia de salarios de pobreza que los hombres en la región (gráfico 10.1). Pero entre los hombres, la variabilidad es sustancial y particularmente problemática en países clave, incluso para los trabajadores más calificados. En promedio, el 15% de los trabajadores más calificados de la

Gráfico 10.1 Incidencia de salarios de pobreza en la década de 1990 entre trabajadores entre 15 y 65 años, por género (en porcentaje)



Nota: Los salarios de pobreza se definen como menos de US\$1 por día en términos de paridad del poder adquisitivo (PPA).

Fuente: Duryea, Jaramillo y Pagés (2003).

región (definidos como trabajadores que han completado algún tipo de escolaridad terciaria) gana menos de US\$1 por día. En Bolivia, Honduras y Nicaragua, más de un cuarto de los trabajadores más calificados gana menos de US\$1 por día, y la proporción de trabajadores calificados y no calificados que ganan salarios de pobreza es llamativa: 80% en Honduras y más de 70% en Bolivia y Nicaragua.

Mayor inestabilidad laboral y menos trabajadores con beneficios

Durante la década de 1990, se revisaron las regulaciones del mercado de trabajo en muchos países latinoamericanos para permitir contratos más “flexibles”. Al mismo tiempo, se expandió el empleo informal, al igual que el empleo de tiempo parcial, aunque este último siguió siendo menos importante que en los países de la OCDE. La combinación de estos factores redujo la estabilidad en el empleo (Klein y Tokman, 2000), aumentó las tasas de rotación laboral en países clave, y redujo la cantidad de trabajadores cubiertos por beneficios sociales y seguros.

El aumento de la flexibilidad en los contratos de trabajo probablemente contribuyó a los incrementos significativos en las tasas de participación en el mercado laboral. Estos aumentos pueden considerarse como elementos de inclusión; en particular, si aportaron trabajadores que de otro modo hubieran quedado al margen del sector formal. A la inversa, el aumento de la inestabilidad laboral y la menor cobertura de beneficios alimentaron las tendencias hacia una mayor exclusión en muchos países. Estas tendencias fueron lo suficientemente fuertes, en los años noventa, como para modificar la arraigada percepción de que las fuerzas laborales latinoamericanas tenían altos niveles de seguridad y beneficios. En sólo la mitad de los países encuestados (Cox Edwards, 2002) una mayoría de trabajadores asalariados del sector formal tenía beneficios (cuadro 10.3). Sólo en Chile la fuerza laboral, formal e informal, cubierta por beneficios llegaba a la mitad. En los países andinos, apenas el 38% de los trabajadores asalariados tiene beneficios: sólo un 13% de la fuerza laboral total de Perú. En Bolivia y Nicaragua también sólo el 13-14% de la fuerza laboral está cubierto por beneficios.

Cuadro 10.3 Proporción de trabajadores latinoamericanos con beneficios durante la década de 1990 (en porcentaje)

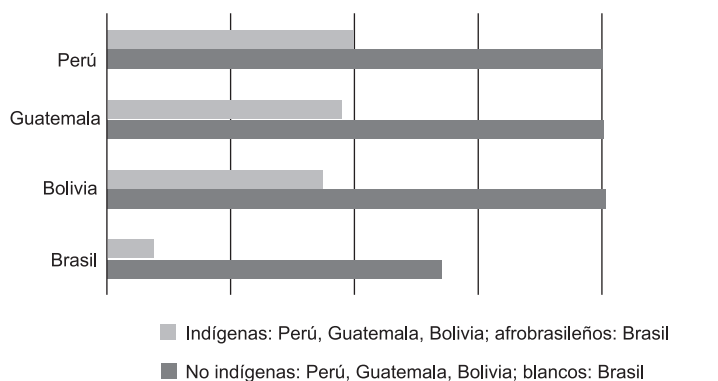
País	Trabajadores asalariados con beneficios	Todos los trabajadores con beneficios
Argentina, 1998	62,7	46,4
Bolivia, 1990	34,5	25,2
Bolivia, 1999	17,4	13,5
Brasil, 1992	52,5	45,4
Brasil, 1999	54,0	45,0
Chile, 1990	77,1	65,9
Chile, 1998	75,8	63,6
Colombia, 1996	60,1	44,7
Colombia, 1999	61,3	43,6
Costa Rica, 1993	70,6	56,7
Costa Rica, 1998	66,3	53,6
México, 1992	49,8	37,0
México, 1998	43,2	31,5
Nicaragua, 1993	33,6	24,0
Nicaragua, 1998	18,5	13,1
Perú, 1991	37,8	24,5
Perú, 2000	32,6	13,1
República Dominicana, 1998	28,1	14,8

Fuente: Cox Edwards (2002).

Poblaciones excluidas y mercado de trabajo

Lo que resulta mucho menos conocido en la región es cómo estas tendencias negativas del mercado de trabajo afectaron a grupos específicos como los afrodescendientes, las personas con discapacidad y otros grupos excluidos. Estas poblaciones, ¿sufrieron desproporcionadamente las tendencias negativas de bajos salarios y empleos de mala calidad? Las poblaciones excluidas experimentan tanto las tasas más altas de pobreza como las tasas más altas de extrema pobreza. Los datos de hogares muestran una gran concentración de empleos con bajos salarios entre poblaciones raciales y étnicas. Las concentraciones de bajos salarios (menos de US\$1 PPA por día) son especialmente altas entre las poblaciones indígenas de Bolivia, Guatemala y Perú, y entre las poblaciones de afrodescendientes en Brasil (gráfico 10.2).

Gráfico 10.2 Proporción de trabajadores con ingresos inferiores a US\$1 PPA por día en la década de 1990, por origen étnico o raza (en porcentaje)



Nota: Tasa ajustada según la paridad del poder adquisitivo.

Fuente: Duryea, Jaramillo y Pagés (2003).

La discriminación –en la contratación, en el puesto de trabajo (ascensos/promociones, transferencias), en los salarios, y a través de la segregación ocupacional– es un factor clave en los pobres resultados de las poblaciones excluidas en el mercado de trabajo. Una considerable mayoría de latinoamericanos cree que los grupos raciales y étnicos sufren discriminación en el mercado de trabajo y de otra índole. Latinobarómetro (Behrman *et al.*, 2003) preguntó a una amplia gama de entrevistados en 17 naciones latinoamericanas qué grupos o factores distintivos (por ejemplo, la clase) creían que eran las causas más fuertes para la discriminación. La raza, el origen étnico y la clase (los pobres) fueron considerados, de lejos, los factores determinantes más importantes de discriminación en general³. La discriminación típicamente profundizaba las divisiones sociales existentes de un país particular: los afrodescendientes eran percibidos como los más discriminados en Brasil, los pueblos indígenas en Guatemala, y los pobres (o la clase) en El Salvador. Lo interesante de estos datos de encuesta es la percepción del grado de discriminación

3 Otras elecciones posibles incluían la afiliación política, la orientación sexual, el género y la nacionalidad.

en el mercado de trabajo. Si bien en la región la atención se ha centrado más en las prácticas discriminatorias en los tribunales y por parte de las fuerzas policiales, los encuestados de toda la región creían uniformemente que la discriminación en el mercado de trabajo estaba en un nivel similar a la discriminación que enfrentaban las poblaciones raciales e indígenas en el sistema judicial, y por parte de la policía (Behrman, Gaviria y Székely, 2003).

El grado de discriminación en el mercado de trabajo –cuánto perjudican a las poblaciones excluidas y afectan sus ingresos la estabilidad del empleo y otros factores– no ha sido extensamente estudiado todavía. El Grupo de Análisis para el Desarrollo (Grade) en Perú ha intentado medir y examinar la discriminación de acuerdo con la intensidad racial del individuo –es decir, cuán blancos, negros o indígenas los individuos se perciben a sí mismos y son percibidos por otros (por ejemplo, un entrevistador). El Grade encontró que, para Perú, las diferencias más significativas en ingresos estaban entre los predominantemente blancos y las poblaciones predominantemente indígenas⁴. En términos generales, el Grade halló que cuanto más blanco el individuo, más altos los salarios, y cuanto más indígena el individuo, más bajos los salarios, incluso después de tener en cuenta otras variables explicativas (diferencias personales y del mercado de trabajo). El análisis de datos comparativos de encuestas de hogares del capítulo 13 de este volumen demuestra diferencias significativas en la remuneración, el rendimiento de la educación y el trabajo en el sector informal para los indígenas, los afrodescendientes (*pretos* en Brasil) y las poblaciones blancas. Las mujeres indígenas ganaban 36% menos que las blancas, incluso después de realizar ajustes por educación y otros factores, siendo la discriminación la probable variable explicativa. Entre los hombres no indígenas e indígenas el diferencial no era tan grande, pero aún así era significativo: los indígenas ganaban un 21% menos.

4 Si bien Perú tiene una considerable población afrodescendiente, el tamaño de la muestra de esta encuesta no dio suficientes datos para extraer conclusiones sobre poblaciones afrodescendientes.

Promover la inclusión a través de políticas para el mercado de trabajo

Las políticas y los programas para el mercado de trabajo en América Latina no han sido a menudo diseñados, analizados o evaluados en términos de promover una mayor inclusión de las poblaciones excluidas socialmente. Los criterios para identificar beneficiarios de los programas para el mercado laboral, si se establecían, se basaban típicamente en el ingreso (programas para los pobres), el género o, lo más común, en autobjetivos (capacitación laboral o servicios de intermediación laboral con criterios de elegibilidad que se ajustaban principalmente a características de desventaja o que no apelaban a los no pobres). Hay excepciones a esta tendencia general en unos pocos programas destinados a grupos con desventajas, en particular en la capacitación de jóvenes y mujeres con desventajas.

Sin embargo, promover la inclusión en el mercado laboral no siempre implica programas que apunten a poblaciones específicas (pueblos indígenas, personas con discapacidad). Según la naturaleza de la exclusión y el tamaño de las poblaciones excluidas, los programas universales para el mercado laboral pueden diseñarse o respaldarse con servicios adicionales para asegurar una mayor participación de las poblaciones excluidas. Mejorar el desempeño en el mercado laboral de las poblaciones excluidas sirve también para cumplir objetivos económicos nacionales, pues es más probable que estos segmentos de la población estén atrapados en un trabajo de subsistencia o de bajos salarios.

Mejorar la recolección de datos y el análisis del mercado de trabajo

El primer paso hacia políticas más inclusivas en el mercado de trabajo es conocer las características raciales, étnicas y de otra índole de la fuerza laboral y cómo esos atributos afectan los resultados de dicho mercado. Si bien los grupos o los pueblos que más enfrentan exclusión en el mercado de trabajo son ampliamente similares en los países latinoamericanos (por ejemplo, pueblos indígenas, afrodescendientes), la naturaleza y la forma de la discriminación probablemente varíen

de un modo significativo por país. La desagregación de datos es tan importante para las políticas laborales como para las políticas nacionales más amplias. Por ejemplo, en el país X, ¿están los salarios de los afrodescendientes significativamente por debajo de aquellos de los trabajadores de otros grupos étnicos y raciales para un mismo trabajo? ¿Está la gente que vive con VIH/SIDA particularmente excluida del empleo del sector formal? ¿Hay que mejorar las protecciones legales para la gente con discapacidad en los lugares de trabajo?

Las encuestas de hogares y de mercado de trabajo son instrumentos útiles para brindar el aporte estadístico necesario para comprender cómo los mercados de trabajo y la exclusión en ellos afectan a diferentes grupos. Se ha incrementado la atención a la recolección de datos sobre raza y origen étnico en los censos nacionales, bajo el impulso de dos importantes conferencias de la región, patrocinadas por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial y los institutos de estadística nacionales⁵. En los últimos tres o cuatro años ha habido más progreso en términos de información censal sobre poblaciones indígenas que sobre los grupos afrodescendientes. Sin embargo, los datos de los censos nunca serán lo suficientemente detallados como para dar información adecuada sobre el mercado laboral, de modo que se necesitan encuestas de hogares y de mercado de trabajo para obtener una descripción pormenorizada de la dimensión de la raza, el origen étnico y otras formas de exclusión del mercado laboral.

Aprender de los programas de capacitación de jóvenes

Chile Joven, un programa de capacitación y empleo para jóvenes con desventajas, diseñó una serie de programas de capacitación de jóvenes en la región destinados a abordar el mal desempeño en el mercado de trabajo de los jóvenes con bajos ingresos y en alto riesgo, y las perspectivas para este grupo. Estos proyectos proporcionan

5 Las conferencias fueron Todos Contamos I (Cartagena, Colombia, 2000) y Todos Contamos II (Lima, Perú, 2002).

importantes lecciones para una gama más amplia de programas de capacitación para el mercado laboral.

La característica principal de este tipo de programa es el uso de pasantías para brindar experiencia laboral a los jóvenes de bajos ingresos. La capacitación se orienta al desarrollo de competencias y hábitos básicos de trabajo (responsabilidad, rapidez) en lugar de aptitudes vocacionales para un empleo específico. Para los jóvenes con desventajas, las competencias laborales no son la principal barrera para acceder a un puesto: la falta de una red social y una historia laboral que motive al empleador a asumir el riesgo de contratarlos generan mayores desafíos. Los estudios demuestran claramente que las perspectivas a largo plazo se reducen por la experiencia laboral limitada o demorada. Las pasantías breves y la capacitación laboral se combinaron con otra característica fundamental: la puja competitiva de firmas intermediarias para llevar a cabo la capacitación y la ubicación en empresas. Estas firmas se convirtieron en agentes que solicitaban pasantías para jóvenes con desventajas que, de otro modo, tendrían muchas dificultades para poner un pie en la puerta de cualquier empresa, y asegurar a las firmas contratantes que habría supervisión y capacitación para cada uno de los pasantes⁶. Las evaluaciones del proyecto Chile Joven demostraron un aumento tanto en la ubicación laboral como en el ingreso de los jóvenes, con desventajas con respecto a un grupo de control que no participó en el programa. Otro resultado interesante fue la gran proporción de jóvenes que volvió a estudiar después de la capacitación. Como en los programas de capacitación en general, los rendimientos del desempeño en el mercado laboral fueron mejores para las mujeres que para los hombres, pues aquéllas probablemente encuentran más barreras al empleo que los hombres, aunque ambos sexos tengan desventajas similares en otros aspectos.

Esta experiencia regional con la capacitación de jóvenes con desventajas tiene una serie de lecciones más amplias para los programas del mercado de trabajo en la región. Primero, Chile Joven en

6 En algunos casos, éstos eran desertores de la escuela secundaria, y en otros la habían terminado, pero habían estado desempleados por un cierto período.

particular demuestra que las herramientas bien diseñadas pueden mejorar el ingreso y la ubicación laboral de grupos que enfrentan exclusión en el mercado laboral. Segundo, los mecanismos competitivos y el apoyo de instituciones intermediarias pueden ayudar a los empleadores a superar los prejuicios y las preocupaciones con respecto a ofrecer empleos y pasantías a poblaciones excluidas. Tercero, los miembros de un importante segmento de la fuerza laboral sujeto a desventajas pueden recibir capacitación y experiencia para mejorar su primera experiencia laboral, sin la intervención de largo plazo y sumamente costosa que caracteriza a programas tales como Job Corps en Estados Unidos. Como lo demuestra la investigación, esa primera experiencia laboral resulta significativa para el desempeño de más largo plazo y para el potencial de ingresos.

Usar las leyes contra la discriminación, las cuotas y la protección laboral

Muchos países de la región tienen amplias protecciones civiles contra la discriminación y legislación más específica relacionada con el mercado de trabajo en los papeles. Sin embargo, la aplicación y el cumplimiento son muy limitados. Tres problemas esenciales comunes a América Latina son: la falta de recursos humanos en el gobierno para hacer cumplir la legislación, la falta de una tradición legal civil que defienda a los individuos, y grandes sectores informales que están fuera de la protección de los códigos laborales.

Tradicionalmente, los ministerios de Trabajo de América Latina carecen de fondos, y tienen experiencia y recursos limitados para hacer cumplir los derechos civiles y relacionados con el trabajo. Esto se extiende tanto a las garantías contra la discriminación como a las protecciones en el empleo; por ejemplo, el cumplimiento de las horas de trabajo y los salarios mínimos, las prohibiciones contra el trabajo infantil y forzado, y las leyes sobre salubridad y seguridad laboral. Asimismo, hay poca o ninguna tradición de entablar acciones legales, como se hace en los países de la OCDE, para obligar al gobierno a hacer cumplir las leyes existentes o a compensar a las víctimas de discriminación sexual, racial o de otra índole. A esto se

puede agregar el drástico aumento de la informalidad en América Latina. Los trabajadores sin un contrato formal de trabajo no sólo temen hacer valer sus derechos, sino que virtualmente carecen de un marco legal para ello. Las políticas nacionales contra la discriminación en la región deben fortalecerse a través de una atención más vigorosa a su cumplimiento, la educación de los ciudadanos, servicios legales para los pobres, y el aumento de las protecciones contra la discriminación como un derecho civil separado de la situación de empleo.

La experiencia latinoamericana con cuotas para abordar la discriminación pasada y presente es limitada. La experiencia más extendida es con cuotas de género para cargos políticos (*véase* el capítulo 17). Brasil ha liderado la región en lo referente a cuotas de educación para los afrodescendientes, y es uno de los pocos países de la región con cuotas para la contratación de trabajadores públicos. Las cuotas de contratación rara vez se usan en el sector privado. Aunque el tema se ha politizado extremadamente en Estados Unidos, a raíz de la reciente decisión de la Corte Suprema en el caso de la Universidad de Michigan, las cuotas en América Latina tienen que seguir siendo examinadas y adaptadas al contexto regional. Deben considerarse no como penalidades negativas para aquéllos con ventajas, sino como parte de un conjunto de herramientas para promover el progreso positivo de poblaciones que han sufrido desventajas por generaciones en un contexto donde las protecciones civiles son mucho más limitadas y donde las poblaciones excluidas son más numerosas y sufren incluso desventajas más grandes en ingresos, lugares de trabajo inseguros y empleo de subsistencia.

Mejorar la educación y los déficit de capacitación

El mercado de trabajo no puede pasar por encima de la seria desventaja que enfrentan las poblaciones excluidas, cuando entran en la fuerza laboral con menos años de educación y una escolaridad de peor calidad que los grupos con más ventajas. Esta desventaja inicial se acumula cuando los trabajadores con poca capacitación reciben poca inversión en el desarrollo de aptitudes, y rara vez pueden vol-

ver más adelante al sistema educativo. Como estrategia de inclusión social, la importancia de aumentar los logros educativos y la calidad de la educación para la integración en el mercado de trabajo y el progreso de las poblaciones excluidas es más latente en América Latina que en los países de la OCDE. Una vez que abandonan el sistema educativo, los trabajadores de muchos países de América Latina encuentran sistemas de capacitación de baja calidad, patrocinados por grandes instituciones estatales, con fondos públicos, y poca vinculación con la demanda del sector privado y los métodos modernos de capacitación. Si bien los países europeos tienen el “lujo” de centrarse en el mercado de trabajo como el principal instrumento de política de inclusión social, en América Latina, mejorar la educación suele ser considerado como el primer paso fundamental para promover la inclusión social.

Sin embargo, brindar más y mejor escolaridad a las poblaciones excluidas no resulta suficiente en sí mismo para mejorar su desempeño en el mercado laboral a largo plazo. Duryea y Pagés (2001) afirman que aumentar exclusivamente la escolaridad no elevará la productividad sin una gama más amplia de mejoras relacionadas con la productividad en áreas tales como infraestructura y crédito. También deben abordarse la discriminación en el mercado laboral y una mayor transparencia de contratación, para que la educación y la capacitación se traduzcan en un aumento de contratación y promoción de las poblaciones excluidas.

Reformar los sistemas de intermediación laboral

Si bien gran parte del foco de los programas para el mercado laboral ha estado en brindar mejor capacitación para el desarrollo de aptitudes, los sistemas de intermediación laboral para vincular a los trabajadores con los empleos y la capacitación son una herramienta relativamente descuidada para mejorar el desempeño laboral de las poblaciones excluidas. La intermediación laboral sirve tanto a los trabajadores como a los empleadores al promover una conexión más eficiente de un trabajador con un puesto de trabajo. Desarrolladas como servicios nacionales de empleo en muchos de los países de la

OCDE y en los países en desarrollo como iniciativas puramente públicas, las actividades de intermediación demostraron inicialmente una conexión bastante mala con los empleadores y por lo general contaban con pocos fondos.

Las reformas recientes tanto en los países de la OCDE como en los países latinoamericanos están conduciendo a nuevos modelos de servicios de intermediación que expanden el rango y el tipo de servicios, e involucran de un modo más directo a los proveedores privados y sin fines de lucro⁷. Perú ha establecido una red de Centros de Intermediación e Información Laboral (CIL) que integra iglesias, ONG, escuelas privadas de capacitación y empresas locales a una red de proveedores para ubicar a trabajadores que buscan empleos. Su ventaja particular para las poblaciones excluidas es el uso de una variedad de organizaciones comunitarias para ofrecer servicios de ubicación y de evaluación de empleos, brindando así estos servicios a comunidades donde viven poblaciones excluidas. Brindar servicios a cualquier persona que entra no mina la capacidad para servir más a las poblaciones excluidas. Para abrir las puertas a estas últimas, los servicios o redes nacionales de intermediación laboral tienen que poder servir a una amplia gama de categorías de ingresos y empleadores, no sólo a los empleos más pobres o de más bajo salario, o de menor capacitación. Los servicios de intermediación laboral pueden adaptar servicios universales a las necesidades de las poblaciones excluidas o brindar asistencia especializada que haga el servicio más accesible a los grupos excluidos. Esto incluye, por ejemplo, personal que hable las lenguas indígenas, unidades móviles que lleven los servicios a comunidades de difícil acceso y capacitación en el trabajo con poblaciones con desventajas.

Crear un seguro social y de desempleo

Una consideración adicional para América Latina es la creación de sistemas más amplios y más abarcadores de seguro social y, donde

7 Véase Mazza (2003), para una discusión más completa de los modelos internacionales de servicios de intermediación laboral.

sea apropiado, de seguro de desempleo para proteger los ingresos y aliviar los ciclos económicos negativos tan comunes en la región (Mazza, 1999). Esta evolución de políticas requerirá más creatividad en la aplicación de sistemas de seguridad social al sector informal. Se necesita un marco de política social más estable, en particular a raíz del aumento en el desempleo y la declinación de la cobertura de beneficios laborales básicos en la región.

Conclusiones

En el actual ambiente económico y laboral, promover la inclusión en el mercado de trabajo de afrodescendientes, pueblos indígenas, mujeres pobres, personas con discapacidad o personas que viven con VIH/SIDA presenta una gama de desafíos. Debe haber avances para contrarrestar una serie de tendencias negativas de la región que impiden la inclusión en el mercado laboral, entre ellas los grandes aumentos en el sector informal, el crecimiento limitado del sector formal, la mayor inestabilidad del empleo y los salarios bajos y estancados. Son muchos los desafíos para elevar el perfil de las poblaciones excluidas. Entre ellos se encuentran la invisibilidad de estas poblaciones en las estadísticas y en la vida política nacional, las elevadas concentraciones de extrema pobreza y las múltiples causas de exclusión, y el limitado consenso regional respecto de la necesidad de reorientar y reformular las políticas y los programas del mercado de trabajo hacia una mayor inclusión.

No obstante, una serie de importantes avances de las mujeres en el mercado laboral y en la educación en América Latina, en la última década, es un importante recordatorio de cómo los mercados de trabajo pueden brindar un punto de entrada y un motor para la inclusión en el contexto de cambios sociales y políticos más amplios, incluso en tiempos difíciles. Si bien siguen existiendo barreras sustanciales, el “motor del género” fue alimentado por factores de empuje y atracción de necesidad económica, inversiones en educación, cambios sociales y culturales y movilización política.

Como ha demostrado la experiencia, los cambios en la política del mercado laboral que se necesitan con urgencia en América Lati-

na deben desarrollarse en concierto con un conjunto más amplio de cambios políticos y sociales que abran las oportunidades para las poblaciones excluidas y lentamente deshagan prejuicios y estereotipos antiguos (*véase* el capítulo 16). El mercado de trabajo no funciona en un vacío, y seguirá reflejando y reforzando desigualdades sociales existentes, a menos que las políticas nacionales, y también las organizaciones que defienden a las poblaciones excluidas, dirijan más atención a promover su dimensión inclusiva.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Behrman, Jere R., A. Gaviria y M. Székely. 2003. Social Exclusion in Latin America: Perception, Reality and Implications. En: Behrman, Jere R., A. Gaviria y M. Székely, *Who's In and Who's Out: Social Exclusion in Latin America*. Washington, D. C.: BID.
- Cox Edwards, Alejandra. 2002. Legislación laboral: algunos principios fundamentales, evidencia empírica y políticas en América Latina. Trabajo presentado en la sesión técnica regional del seminario "Developing Consensus on Labor Market and Employment Policies in the Andean Area", Banco Interamericano de Desarrollo y Grupo de Análisis para el Desarrollo, julio 18-19, Lima.
- Duryea, Suzanne y Carmen Pagés. 2001. Human Capital Policies: What they Can and Cannot Do for Productivity and Poverty-Reduction in Latin America. En: *American Foreign Economic Relations: Policy Dilemmas and Opportunities*. Miami: North-South Press.
- Duryea, S., A. Cox Edwards y M. Ureta. 2001. Women in the Latin American Labor Market: The Remarkable 1990's. Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Duryea, S., O. Jaramillo, y C. Pagés. 2003. Latin American Labor in the 1990s: Deciphering the Decade. Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Duszik, P., A. Elwan y R. Metts. 2003. *Disability Policies, Statistics, and Strategies in Latin America and the Caribbean*. Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible, documento de trabajo de la División de Programas Sociales. Washington, D. C.
- Gaviria, Alejandro. 2001. Raza y discriminación en América Latina. Un análisis preliminar basado en el Latinobarómetro. Documento no publicado.

- Klein, Emilio y V. Tokman. 2000. La estratificación social bajo tensión en la era de la globalización. *Eclac Magazine* 72.
- Mazza, Jacqueline. 1999. *Unemployment Insurance: Case Studies and Lessons for Latin America and the Caribbean*. Working Paper Series 411. Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- . 2003. Labor Intermediation Services: Lessons and Considerations for Latin American and Caribbean Countries from International Experience. *Cepal Review* 80 (agosto): 165-83.
- Ñopo, Hugo, J. Saavedra y M. Torero. 2003. Discriminación étnica y de género en el proceso de contratación en el mercado de trabajo de Lima metropolitana. Documento no publicado, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). 2001. *Employment Outlook*. París: OCDE.
- Pagés, Carmen y J. Saavedra. 2002. Legislación laboral: una evaluación de la situación en el área andina. Trabajo presentado en la sesión técnica regional del seminario “Developing Consensus on Labor Market and Employment Policies in the Andean Area”, Banco Interamericano de Desarrollo y Grupo de Análisis para Desarrollo, julio 18-19, Lima.
- Scarpetta, Stefano. 2003. What Went on in Latin American Labor Markets. Presentación en la Reunión Anual del Banco Interamericano de Desarrollo, 23 de marzo, Milán.
- Torero, Máximo, J. Saavedra, H. Ñopo, y J. Escobal. 2003. The Economics of Social Exclusion in Peru: An Invisible Wall? Trabajo presentado en el Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D. C. febrero.
- Vides de Andrade, Ana Regina, A. Lardé de Palomo y L. Calderón Martínez. 2003. Geographic Isolation and Labor Markets in Rural El Salvador. En: Behrman, Jere R., A. Gaviria y M. Székely, *Who's In and Who's Out: Social Exclusion in Latin America*. Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Weller, Jürgen. 2001. Procesos de exclusión e inclusión laboral: la expansión del empleo en el sector terciario. *Cepal/Eclac Working Paper Series* no. 6. Diciembre.