

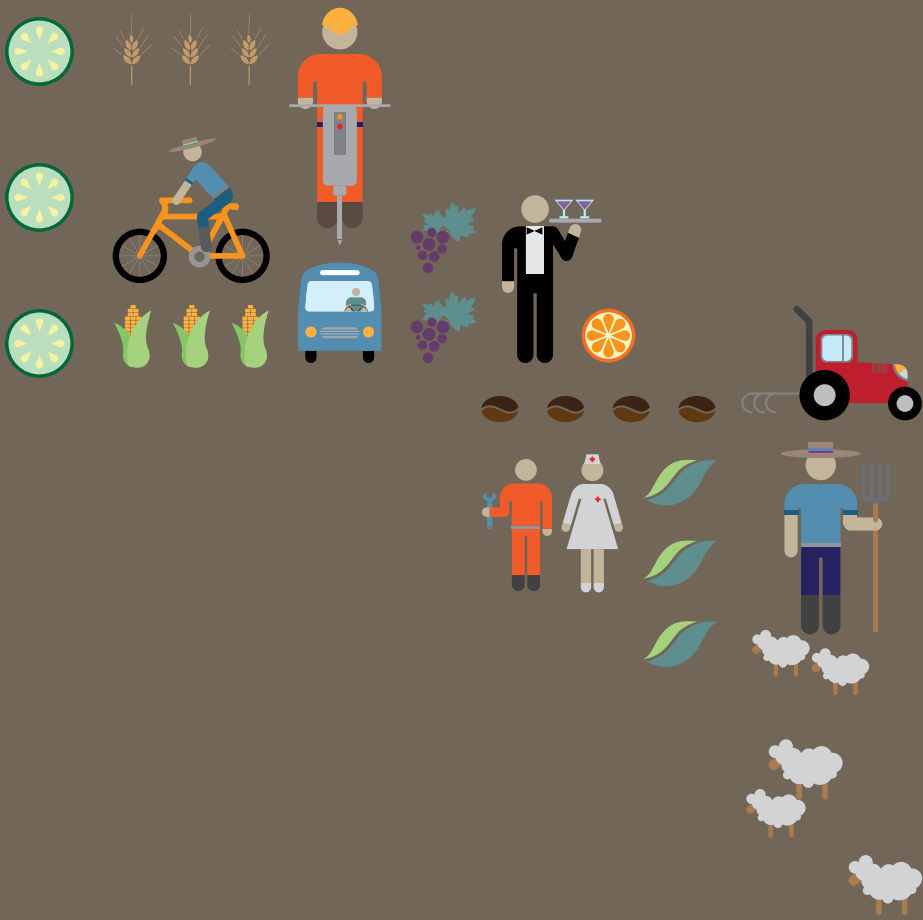
POBREZA Y DESIGUALDAD

INFORME LATINOAMERICANO 2013



Empleo de calidad y territorio

SÍNTESIS



**POBREZA Y
DESIGUALDAD**
INFORME LATINOAMERICANO
2013

**Empleo de calidad
y territorio**

SÍNTESIS



INFORME LATINOAMERICANO 2013

EMPLEO DE CALIDAD Y TERRITORIO

Síntesis

La severa desigualdad territorial es una realidad significativa en Latinoamérica, en ámbitos tan diversos como la pobreza, la salud, la educación, la actividad económica, la seguridad ciudadana o la igualdad de género. Como muestra el Informe Latinoamericano sobre Pobreza y Desigualdad 2011, en todas estas dimensiones los promedios nacionales ocultan grandes diferencias entre territorios rezagados y adelantados en cada país de la región (Rimisp, 2012a). Aunque los resultados promedio han ido mejorando, ello se ha traducido sólo incipientemente en una reducción de las brechas territoriales, pues sólo en algunos casos los territorios que más han mejorado sus resultados han sido los que originalmente se encontraban más rezagados.

Dicha desigualdad no sólo representa una injusticia, sino que además resulta un obstáculo para el desarrollo, pues genera dinámicas territoriales que se transforman en verdaderas trampas de pobreza y desigualdad, donde conviven estructuras e instituciones sociales de larga data difíciles de modificar.

Dentro de la preocupación más amplia por la pobreza y la desigualdad, el Informe 2013 pone el foco en la distribución territorial de las oportunidades de acceso a empleos de calidad. El argumento que se realiza en este Informe propone que **el lugar donde nacen y viven las personas determina fuertemente sus oportunidades de acceso a un empleo de calidad. Distribuidas desigualmente entre los territorios, las dificultades que trae consigo el empleo precario constituyen pesados obstáculos no sólo para quienes las vivencian, sino también para el desarrollo equitativo de los países de la región.**

El trabajo es el medio de integración social por antonomasia. Permite a los individuos generar ingresos de manera autónoma e incorporarse también a otros ámbitos de integración social

y política, determinando en parte significativa las relaciones entre las personas y contribuyendo a elevar el nivel de vida (CEPAL, 2012a). Junto con constituir un aspecto central para el bienestar individual, el empleo es un elemento clave para la superación de la pobreza, para el desarrollo y para la cohesión social (Banco Mundial, 2012; CEPAL, 2009; 2012a; OIT, 2012a). También es fuente fundamental del crecimiento económico, permite la adquisición de conocimientos especializados, contribuye al empoderamiento de la mujer y la estabilización de sociedades que salen de situaciones de conflicto (Banco Mundial, 2012). Tanto es así, que las características de los mercados de trabajo influyen en las posibilidades que tienen los países y regiones de avanzar hacia un mayor desarrollo y hacia mayores niveles de equidad social.

Pero no se trata sólo de crear empleo. Ese es el piso mínimo. Debemos preguntarnos también qué tipo de trabajo se está creando y en qué condiciones para el trabajador. La generación de empleo productivo —aquel en que el valor promedio generado por trabajador es mayor— es una precondition para la reducción sostenida de la pobreza. Para incrementar la productividad del trabajo son necesarios mayores niveles de calificación de los trabajadores y más innovación, lo que a su vez redundaría en mejores ingresos y contribuye al bienestar general de la población. Si las personas cuentan con empleos remunerados adecuadamente pueden incrementar sus ingresos, participar en los esquemas de seguridad social que fortalecen su bienestar, y mejorar su estatus educativo y de salud. A la vez, la reducción de pobreza que se deriva de mayores empleos productivos debería ir de la mano de la reducción de la desigualdad, pues en contextos de altos niveles de desigualdad, el crecimiento económico tiende a concentrarse en la cúspide de la pirámide, excluyendo a los pobres de las oportunidades de desarrollo (UNRISD, 2011).

Este ciclo virtuoso se hace posible en la medida que el trabajo avanza hacia constituirse en empleo de calidad. Trabajos bien remunerados, formalizados y con protección social permiten a las sociedades avanzar en seguridad y bienestar de su población, en tanto que la informalidad es un factor determinante de la pobreza y las desigualdades de ingresos en muchos países (OIT, 2013). Por eso es que reducir la alta informalidad laboral y las condiciones de empleo precarias constituyen una prioridad de las agendas de desarrollo alrededor del mundo. Representan también el foco de preocupación central de este Informe, pues constatamos que **parte importante de los determinantes institucionales y económicos del empleo de calidad tienen una clara expresión territorial que explica por qué, al interior de los países, las posibilidades de acceder a un empleo de calidad se distribuyen de manera tan desigual.**

La generación de empleo de calidad está determinada por el contexto económico-productivo y por la institucionalidad socio-laboral (Weller y Roethlisberger, 2011). Pero ni las condiciones económico-productivas ni las condiciones institucionales son homogéneas al interior de los países. Diagnosticar y comprender cómo estos determinantes del empleo de calidad se distribuyen de manera diferenciada en el territorio, es el propósito de este Informe.

Proponemos que territorios con una estructura productiva con menor peso del sector primario o donde éste genera mayores encadenamientos productivos (mayor presencia de sectores de alta productividad), donde se aplican políticas públicas de mejor calidad (de fomento al desarrollo económico y al desarrollo social) y donde existe más diálogo social (mayor sindicalización, más instancias de diálogo tripartito y negociación colectiva), tendrán más altos niveles de empleo de calidad.

La **estructura productiva** de los países latinoamericanos presenta diferencias de productividad entre sus estratos o sectores económicos. Al interior de los países coexisten sectores de alta productividad -asociados a la economía

moderna, al uso de tecnologías, a la innovación, con alta formalidad laboral e ingresos elevados-, con otros de baja productividad – asociados a una economía tradicional, con alta informalidad y bajos ingresos–. Estos últimos, de mayor peso relativo en la economía latinoamericana, contribuyen a explicar la persistencia de la desigualdad y los límites al crecimiento.

Pero la estructura económica del territorio y la productividad del trabajo asociada a distintos sectores de actividad brinda sólo una parte de la explicación acerca de la capacidad diferenciada de los territorios de generar empleos de calidad. El modo en que la estructura productiva, las políticas públicas y la capacidad de diálogo social interactúan al interior de los territorios, es clave para entender las dinámicas de acceso a empleos de calidad.

Por el lado de la **institucionalidad socio-laboral**, la participación de los trabajadores en la definición de los salarios, la existencia de contratos, el derecho a sindicalización y huelga, la protección social y la capacitación; así como el resguardo de dichas condiciones por parte de los órganos fiscalizadores, permite evitar procesos de exclusión y debilitamiento del vínculo entre productividad y calidad de empleo (Bensusán, 2008). Tres factores institucionales juegan un rol fundamental en el logro de empleos de calidad: el crecimiento real del salario mínimo, el incremento de la sindicalización y el fortalecimiento de la protección social (CEPAL, 2009).

Los análisis realizados para la elaboración de este Informe muestran que sea en la figura de incentivos legales para la promoción de la inversión privada, de la inversión directa, de políticas públicas de protección social, o mediante la regulación y fiscalización de los derechos laborales, la acción pública soporta el terreno favorable a la existencia de empleos de calidad. Es también el soporte relativamente más estable en contextos en los que los mercados cambian y se ven afectados por crisis y la cultura sindical se ve enfrentada a procesos de desarticulación significativos. Acá lo determinante es la forma como el territorio logra atraer y adaptar políticas y recursos de carácter nacional a las condicio-



nes y necesidades específicas de la estructura productiva y los recursos humanos locales. Ejemplos a este respecto son la política de incentivos a la agro-exportación en Ica, Perú; la fuerte inversión pública en infraestructura en Rivas, Nicaragua, y en los territorios de Juazeiro y Petrolina en Brasil; y el rol del gobierno municipal como promotor de la contratación de mano de obra local en San Juan de Río Coco, Nicaragua.

También la historia e identidad territorial aportan a explicar la presencia de dinámicas territoriales promotoras del empleo de calidad. Son varios los territorios donde la **tradicción y cultura de organización sindical (Brasil)**, así como la existencia de cooperativas (San Juan de Río Coco), se constituyen en un factor de presión sobre las políticas públicas y sobre la dinámica propia de mercados locales más o menos propensos al trabajo decente.

Para abordar las dinámicas mencionadas de pobreza y desigualdad territorial, este Informe se estructura en tres partes. En la Primera Parte se analiza la evolución de las brechas territoriales en las seis dimensiones ya analizadas el año 2011 (educación, salud, dinamismo económico, ingresos/pobreza, seguridad ciudadana e igualdad de género). La Segunda y Tercera

Parte del Informe centran su atención en el análisis de los determinantes territoriales del empleo de calidad. Comenzamos por constatar la existencia de profundas brechas territoriales en un conjunto de indicadores relacionados con empleo de calidad (Capítulo 2). El Capítulo 3 refuerza el análisis de brechas precedente y muestra que la estructura productiva y otras condiciones materiales del territorio y sus habitantes, son variables claves correlacionadas con la distribución territorial del empleo de calidad. La Tercera Parte (Capítulos 4, 5 y 6) analiza cómo estos factores, además de las políticas públicas y el diálogo social, interactúan en territorios concretos para la generación de dinámicas tendientes al empleo de calidad.

1. Evolución de brechas territoriales en seis dimensiones claves del desarrollo

En todos los países de la región existen territorios rezagados. Y ellos tienden a tener características en común: son más pequeños en términos de población, más rurales, tienen una mayor proporción de población perteneciente a pueblos originarios o afro-descendiente y, en menor medida, tienen mayor proporción de población menor de 15 años. La excepción ocurre en el ámbito de la seguridad ciudadana, donde las localidades con

más problemas tienden a ser urbanas y con alta población. La evidencia también muestra que los territorios sub-nacionales rezagados tienden a estar geográficamente agrupados, generalmente en lugares más alejados de las capitales nacionales y/o de las grandes ciudades, y en muchos casos en zonas fronterizas. Por su parte, las localidades sub-nacionales más aventajadas también tienden a estar geográficamente agrupadas entre sí, en torno a los grandes núcleos urbanos.

Ante esta evidencia –largamente expuesta en el Informe 2011– nos hemos propuesto analizar si las distintas brechas territoriales identificadas exhiben tendencias divergentes o convergentes, es decir, si tienden a cerrarse, mantenerse o ampliarse.

El análisis de la evolución de los indicadores muestra que, en general, los resultados promedio han ido mejorando, pero ello se ha traducido sólo incipientemente en una reducción de las brechas territoriales sub-nacionales. Es así como los resultados promedio, principalmente en las dimensiones de salud, educación, dinamismo económico y empleo, e ingresos / pobreza, muestran evoluciones positivas. Pero sólo en algunos indicadores y en parte de los países ello ha ido de la mano con reducciones significativas de las brechas territoriales. Esto se debe a que los territorios que más han mejorado sus resultados en las distintas dimensiones no siempre han sido los que originalmente se encontraban más rezagados. Sólo en algunos casos el perfil de los territorios que más han avanzado corresponde a unidades con bajo grado de urbanización, con bajo tamaño poblacional y con alta proporción de población perteneciente a pueblos originarios o afro-descendiente que, como se ha señalado, es el perfil predominante de los territorios rezagados.

Dimensión Salud. El estado de salud es parte fundamental del capital humano de las personas, pues les permite mejorar sus habilidades para producir bienes y servicios y para realizar actividades fuera del mercado laboral. A nivel país esto se traduce en un mayor capital humano disponible para realizar actividades orientadas al desarrollo.



Las principales tendencias encontradas en el análisis de esta dimensión indican que:

- Los resultados en salud han ido mejorando. Se observan mejorías en todos los indicadores, con excepción de la tasa de embarazo adolescente, que en parte importante de los países ha aumentado.
- Las brechas territoriales han ido disminuyendo, aunque aún están lejos de cerrarse. En algunos indicadores han sido precisamente los territorios sub-nacionales originalmente rezagados los que más han avanzado.
- El perfil de los territorios sub-nacionales que más han mejorado en salud varía entre los distintos países. No se observan tendencias transversales tan marcadas como el perfil de territorios rezagados que se identificó en el Informe Latinoamericano sobre Pobreza y Desigualdad 2011.

Dimensión Educación. Existe un amplio consenso respecto de la necesidad de invertir en capital humano. Este consenso considera a la educación como una herramienta poderosa para impulsar el desarrollo humano sostenible, para aumentar la productividad y la competitividad de los países y para generar mayor igualdad de oportunidades. La inversión en capital humano compatibiliza el crecimiento económico con un desarrollo equitativo. Consistentemente, aumentar la equidad y la calidad de la educación ha sido definido en la mayoría de los países de la región como un desafío prioritario. Y se han logrado avances, especialmente en materia de cobertura. Sin embargo, la realidad muestra que no todos los sectores de la población tienen en la práctica igualdad de oportunidades de acceso a una educación de calidad. Los resultados del presente Informe en esta dimensión indican que:

- Los resultados en educación han ido mejorando. En general se observan mejorías en todos los indicadores, con la excepción de los indicadores de calidad, en los que además hay poca información histórica comparable.
- Las brechas territoriales han ido disminuyendo en algunos indicadores de educación, aunque aún están lejos de cerrarse. Considerando que en particular los indicadores más asociados a cobertura han ido mejorando, es relevante destacar que en algunos de ellos han sido los territorios sub-nacionales originalmente rezagados los que más han avanzado.
- Parte importante de los territorios sub-nacionales que más han mejorado en educación son relativamente menos urbanos y tienen un alto porcentaje de población perteneciente a pueblos originarios o afrodescendiente. Esto refuerza el argumento de que existe cierta tendencia a la convergencia en los indicadores de educación referidos a cobertura.

Dimensión Dinamismo Económico y Empleo.

El crecimiento económico, a través de la generación de empleo y el aumento de salarios, puede ser clave para la superación de la pobreza, pues ayuda a la generación de ingresos propios por parte de las familias. El análisis realizado da cuenta de las siguientes tendencias:

- En parte de los países ha aumentado la participación laboral y el peso relativo del empleo en los rubros no primarios.
- No se observa una clara tendencia de disminución de brechas territoriales. Incluso en algunos países se observan tendencias en el sentido contrario, es decir, que algunos de los territorios que más han mejorado han sido precisamente los territorios sub-nacionales originalmente con mejores resultados. A diferencia de otras dimensiones, como salud y educación, donde el cierre de brechas en algunos indicadores puede deberse a la focalización de las políticas públicas en los territorios más rezagados, en el caso del dinamismo económico puede darse una prevalencia de las características económico-productivas más estructurales de los territorios y, por tanto, más difíciles de cambiar mediante políticas públicas en el corto y mediano plazo.
- No se observa un perfil único de los territorios sub-nacionales que más han mejorado en dinamismo económico.

Dimensión Ingresos / Pobreza. La superación de la pobreza y la distribución más equitativa de los ingresos siguen siendo temas fundamentales en las agendas de los países latinoamericanos. A pesar que varios de ellos exhiben logros importantes en esta materia, siguen existiendo países con importantes rezagos, con territorios especialmente afectados al interior de cada país. El análisis realizado en esta dimensión encuentra las siguientes tendencias:

- Los resultados en materia de reducción de pobreza, satisfacción de necesidades básicas y aumento promedio de ingresos han mejorado. Esta tendencia no es clara en el caso de los indicadores de distribución de ingresos.

- Las brechas territoriales se han reducido en materia de pobreza, pues han sido los territorios sub-nacionales originalmente rezagados los que más han avanzado. Con todo, esto es aún insuficiente para el cierre total de las brechas.
- En la mitad de los países estudiados (Brasil, El Salvador, Guatemala, México y Perú) los territorios sub-nacionales que más han disminuido la pobreza son los con menor población, menor grado de urbanización y mayor proporción de población perteneciente a pueblos originarios o afro-descendiente.

Dimensión Seguridad Ciudadana. Una forma de definir la seguridad ciudadana es la ausencia de temor en las personas a ser agredidas, pudiendo disfrutar de la privacidad de su hogar y de circular por las calles sabiendo respetada su integridad física. La seguridad ciudadana es, por tanto, una dimensión fundamental en la calidad de vida de las personas. Las principales tendencias que muestra el análisis de esta dimensión son las siguientes:

- Los resultados en seguridad ciudadana han mejorado sólo en parte de los países, mientras que en otros han empeorado.
- Se registra una incipiente tendencia de reducción de las brechas territoriales en seguridad ciudadana, pues en varios países los territorios sub-nacionales que más han mejorado han sido los que originalmente estaban más rezagados.
- No se observa un perfil claramente definido de los territorios sub-nacionales que más han mejorado en seguridad ciudadana. Hemos visto que la dimensión de seguridad ciudadana tiene la particularidad de ser la única de las seis dimensiones socioeconómicas estudiadas en la cual los territorios sub-nacionales más rezagados son preferentemente urbanos y con alta población. Sin embargo, al analizar las características de los territorios con mayores avances no se observa un perfil que se repita de manera consistente en todos los países.

Dimensión Igualdad de Género. El concepto de género hace referencia a los atributos, expectativas y normas sociales, de conducta y culturales asociados al hecho de ser mujer u hombre. La igualdad de género se refiere al modo en que esos aspectos determinan la manera en que las mujeres y los hombres se relacionan entre sí y las consiguientes diferencias de poder entre unos y otros. El progreso hacia la igualdad de género aún enfrenta desafíos considerables, tanto en países desarrollados como en desarrollo. El análisis de esta dimensión muestra las siguientes tendencias:

- Las brechas de género muestran incipientes tendencias a su disminución, aunque con resultados dispares entre países y entre los distintos indicadores. Entre los avances se destaca que se ha ido cerrando la brecha de género en participación laboral, aunque en términos absolutos esta sigue siendo muy significativa.
- En algunos países han sido precisamente los territorios sub-nacionales originalmente rezagados los que más han avanzado. Esto implica que existe cierta tendencia a reducir las brechas territoriales en esta materia, aunque se está lejos aún de cerrarlas por completo.
- No hay un perfil claramente marcado de los territorios sub-nacionales que más han mejorado en reducir las brechas de género.

Incipientes reducciones de las brechas territoriales

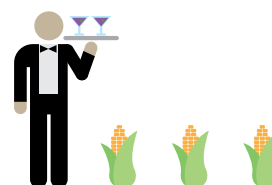
A la luz de los resultados encontrados, la Primera Parte del Informe Latinoamericano sobre Pobreza y Desigualdad 2013 concluye que:

- Las mejoras promedio de los países de Latinoamérica en los distintos indicadores socioeconómicos no necesariamente han ido de la mano con reducciones en las brechas territoriales de desarrollo que existen en la región. Más aún, en algunos casos pueden coexistir con brechas crecientes.
- Hay dimensiones en las que los países han mostrado mayores avances promedio que en otras, específicamente en salud, educación, dinamismo económico y empleo, e ingresos / pobreza.

- En las dimensiones de seguridad ciudadana e igualdad de género los avances promedio han sido menores, existiendo incluso retrocesos. Esto no ha impedido que en algunos indicadores y en algunos países exista también una incipiente tendencia al cierre de brechas territoriales.
- No hay un claro perfil de los territorios sub-nacionales que más han mejorado en las distintas dimensiones. Esto ocurre especialmente en las dimensiones de salud, dinamismo económico y empleo, seguridad ciudadana e igualdad de género. Mientras que en la dimensión de educación parte importante de los territorios sub-nacionales que más han mejorado son relativamente menos urbanos y tienen un alto porcentaje de población perteneciente a pueblos originarios o afro-descendiente; y en la dimensión de ingresos / pobreza, en parte de los países los territorios sub-nacionales que más han disminuido la pobreza son los con menor población, menor grado de urbanización y mayor proporción de población perteneciente a pueblos originarios o afro-descendiente.

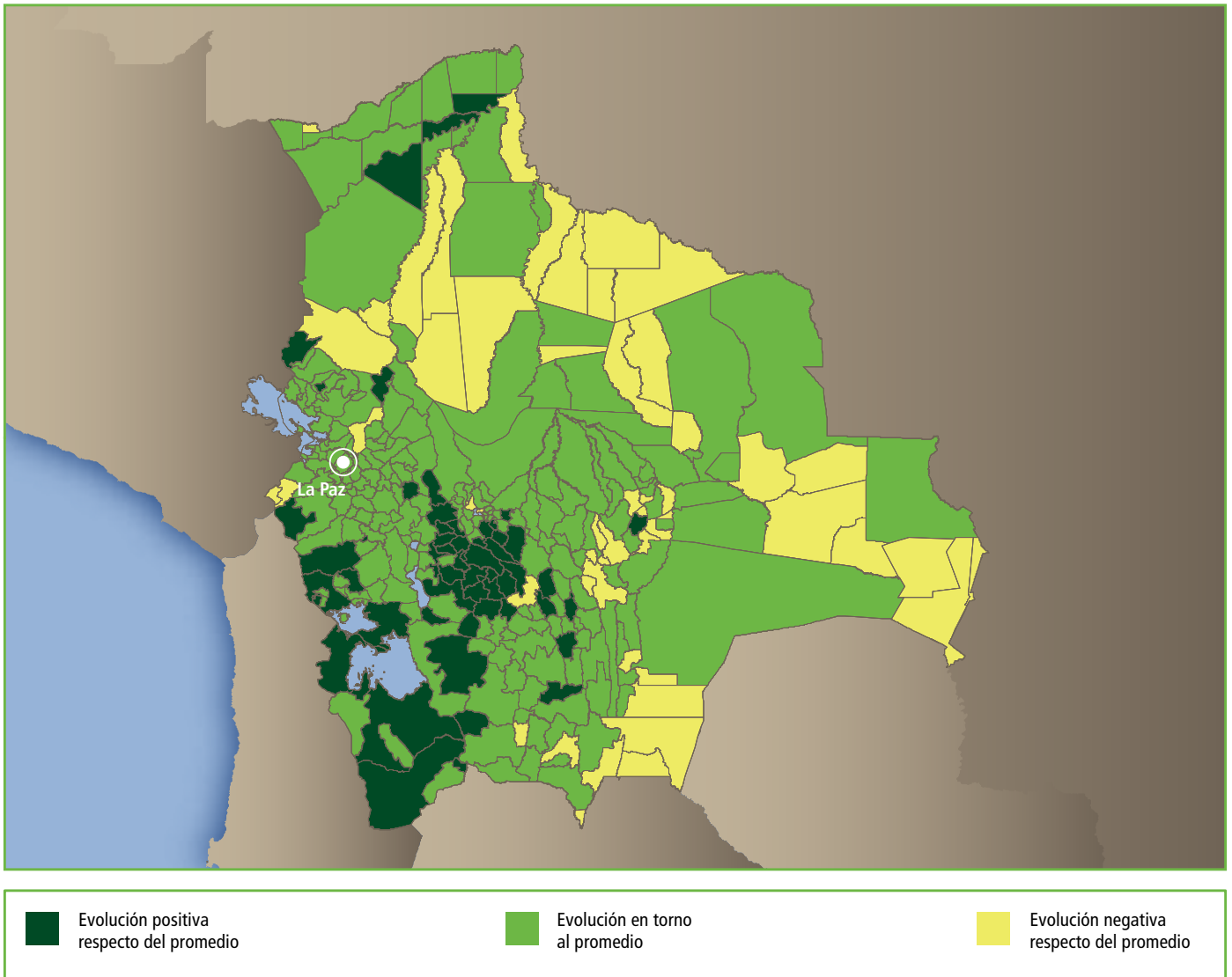
Del análisis surge la pregunta sobre qué particularidad puede haber sucedido en aquellos países, dimensiones e indicadores donde se han reducido las brechas territoriales de desarrollo. Una alternativa puede ser que se hayan aplicado políticas públicas explícitamente focalizadas en aquellos territorios más rezagados, o que la focalización haya sido en los hogares y personas más carentes, lo que por su localización geográfica haya redundado en reducir las brechas territoriales. Pero también puede darse el caso de algunos indicadores en que a los territorios con mejores resultados se les hace cada vez más difícil seguir mejorando y, por tanto, exista una tendencia convergente intrínseca al desarrollo general del país. Esto puede suceder, por ejemplo, en los indicadores de cobertura educacional, en el cual los territorios cercanos a una cobertura total de su población ya no pueden seguir mejorando significativamente, lo que no sucede en otro tipo de indicadores, por ejemplo de calidad educacional, donde territorios más avanzados pueden seguir mejorando y ampliando así la brecha.

En cualquier caso se debe profundizar en indagar las causas de aquellos países en los cuales existe una tendencia incipiente a la convergencia territorial en indicadores de desarrollo. Esto implica investigar cuáles pueden ser las condiciones que gatillan círculos viciosos en algunos casos y virtuosos en otros. En particular, se debe investigar cuáles son los factores sobre los que puede influir la política pública para lograr esa convergencia y, de manera muy importante, para incidir también en la velocidad con que ésta ocurra. Para fortalecer los esfuerzos en esta dirección, hay que partir por implementar en los países de la región sistemas de monitoreo periódico de las brechas territoriales, pues en ausencia de información que sea relevante, certera, oportuna y representativa en esta materia, estas brechas tienden a invisibilizarse. Una síntesis sobre esta y otras recomendaciones de política pública que surgen de este Informe, se presenta en un recuadro al final de este resumen ejecutivo.



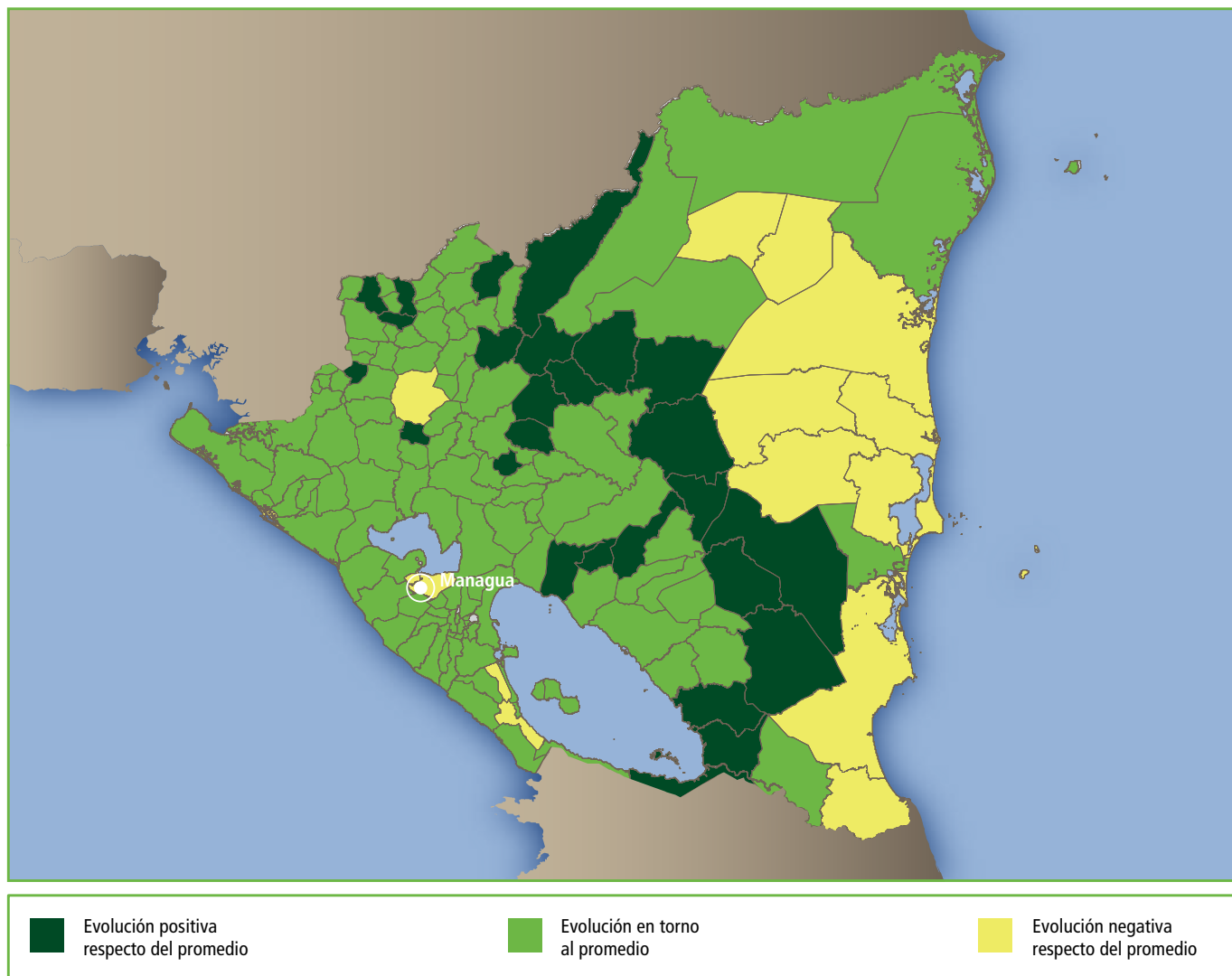
En parte de los países se han reducido algunas brechas territoriales

Bolivia: Evolución de tasa de mortalidad infantil 2001-2011 a nivel municipal



Fuente: Elaboración propia en base a Instituto Nacional de Estadística (INE), CODEPO, UNFPA para 2001 y Sistema Nacional de Información en Salud (SNIS) 2011.

Nicaragua: Evolución de tasa neta de matrícula primaria 1995-2005 a nivel municipal



Fuente: Elaboración propia en base a Censos de Población y Vivienda 1995 y 2005.

2. Desigualdad territorial y empleo de calidad

Para los análisis que se realizan en este Informe se propone una definición operativa de empleo de calidad que incluye las siguientes dimensiones, con sus respectivos indicadores: Ingresos del trabajo (ingreso de la ocupación principal); Condiciones laborales (tasa de formalidad laboral); Protección (tasa de cotización previsional para pensiones y tasa de cotización previsional para salud); y Desarrollo personal (tasa de acceso a capacitación laboral). **Un empleo será de mayor calidad si genera mayores ingresos, si obedece a un contrato formal de trabajo, si incluye cotizaciones para seguridad social y salud, y si ofrece opciones de capacitación.**

Tal como en las dimensiones del desarrollo analizadas en la Primera Parte del Informe, las oportunidades de acceso a un empleo con características como las descritas se encuentran desigualmente distribuidas al interior de los países de la región, existiendo mayores rezagos en las áreas rurales donde predominan los empleos en rubros primarios. Con todo, la mala calidad del empleo no es un problema exclusivo de las zonas rurales ni de la actividad agrícola. El desafío que surge entonces es **identificar los factores que explican por qué algunos territorios generan más empleo de calidad que otros, de manera tal de poder diseñar políticas públicas que apoyen el surgimiento de más empleos de calidad en los territorios rezagados.**

Brechas y desigualdades territoriales en empleo de calidad

Un primer paso necesario para responder a la pregunta sobre qué factores explican que algunos territorios sub-nacionales generen más empleo de calidad que otros, consiste en verificar la existencia de brechas territoriales en esta materia.

Ciertamente cada uno de los ocho países latinoamericanos incluidos en el análisis tiene sus particularidades, incluyendo entre ellas el tener mejores o peores resultados promedio nacionales. No obstante, el foco no está puesto en realizar comparaciones entre los prome-

dios nacionales sino que entre los territorios de cada país. En este sentido, se encuentran tendencias presentes en la mayoría de los países y en la mayoría de los indicadores. Estas tendencias evidencian que en materia de empleo de calidad los promedios nacionales esconden importantes diferencias sub-nacionales. Así, se observa que:

- Independientemente del resultado promedio general que muestre el país en materia de empleo de calidad, en todos hay territorios sub-nacionales con rezagos de magnitud considerable.
- Los territorios sub-nacionales rezagados en empleo de calidad tienen ciertas características en común. En general son más pequeños en términos de población, tienen menor grado de urbanización, tienen una mayor proporción de población perteneciente a pueblos originarios o afro-descendiente, tienen una menor proporción de empleo en rubros no primarios (servicios e industria) y una mayor proporción de empleados en rubros primarios (agricultura, ganadería, caza y silvicultura; pesca; explotación de minas y canteras) y, en menor medida, tienen una mayor proporción de jóvenes.
- Los territorios sub-nacionales rezagados lo son en general para un conjunto amplio de dimensiones de desarrollo, por lo que la población que vive en ellos enfrenta inequidades en variados ámbitos a la vez. El caso más común de localidades rezagadas es el de aquellas preeminentemente rurales, donde escasean los empleos en rubros no primarios y los empleos formales, y que también presentan peores resultados de salud, educación e ingresos.

¿Qué variables pueden incidir en un empleo de mayor calidad?

En base a la teoría económica y a la evidencia sobre las brechas territoriales presentada, se estimaron cuatro modelos econométricos en base al método de Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO), utilizando datos agregados a nivel municipal para tres definiciones operativas de empleo de calidad: tasa de formalidad laboral, tasa de cotizantes en el sistema previsional para pensiones e ingreso líquido pro-

Cambio necesario en la variable explicativa para incrementar en 1% el valor del indicador de empleo de calidad (en un municipio en torno al promedio)

Indicador de empleo de calidad	Brasil			México
	Tasa de formalidad	Tasa de cotizantes	Ingreso de ocupación principal	Tasa de cotizantes
Grado de urbanización	7,5%	9,1%	No significativo	4,3%
Escolaridad*	8,7%	6,4%	1,7%	0,3%
Peso relativo del empleo en rubros no primarios	1,2%	1,6%	7,2%	0,9%
Porcentaje de migrantes recientes	21,5%	31,0%	No significativo	10,6%
Población perteneciente a pueblos originarios o afro-descendiente	No significativo	-21,0%	-5,4%	7,1%

* Cabe notar que este efecto no es directamente comparable entre Brasil y México, pues la variable educación está medida de manera diferente, debido a la disponibilidad de información: mientras en Brasil se utiliza el porcentaje de la población con educación secundaria, en México se utilizan los años de escolaridad promedio de la población.

Fuente: Elaboración propia.

medio de la ocupación principal de los ocupados. Los tres primeros modelos corresponden a Brasil y el cuarto a México. Los resultados son los siguientes:

- Los indicadores de tasa de formalidad laboral, tasa de cotizantes en el sistema previsional, e ingreso líquido promedio de la ocupación principal se correlacionan positivamente con un mayor grado de urbanización, un mayor nivel de educación de la población, un mayor peso relativo de los empleos en rubros no primarios y una mayor presencia de migrantes recientes, y de manera negativa, con la proporción de la población perteneciente a pueblos originarios o afro-descendiente (salvo en el caso de la tasa de cotizantes en México, donde luego de controlar por otras variables, esta relación se revierte).

Estos resultados muestran que existen ciertas variables que podrían modificarse mediante políticas públicas y que se esperaría que resultasen en aumentos en el empleo de calidad. Ciertamente no todas estas variables son directamente controlables por las políticas públicas. Dentro de las que sí pueden ser influidas en el mediano y largo plazo, cabe considerar que la inversión en educación y el fomento productivo pueden incidir en mejorar la calidad del empleo en los territorios, tanto por su contribución al desarrollo de los sectores productivos no

primarios, como por el aumento de la productividad y de los encadenamientos productivos de los sectores primarios.

El análisis pone en evidencia el desafío de profundizar la investigación sobre las causas del rezago y el adelantamiento de ciertos territorios sub-nacionales en relación a otros, tanto en materia de empleo de calidad como en otras dimensiones socioeconómicas. Esto implica indagar cuáles pueden ser las condiciones que gatillan sendas de desarrollo aventajado en algunos casos y de rezago en otros. Esto es particularmente relevante si se considera que el análisis también arroja que hay ciertos estados de Brasil y México que muestran un empleo de mayor calidad aún luego de controlar por características tales como el grado de urbanización, el nivel de educación, el peso relativo de los empleos en rubros no primarios, la proporción de la población perteneciente a pueblos originarios o afro-descendiente y la presencia de migrantes recientes. Ello indica que existen ciertas dinámicas particulares a los territorios que trascienden a las variables vinculadas con la estructura productiva y otras condiciones materiales del territorio.

3. Dinámicas locales para la generación de empleos de calidad

Para indagar en el rol de las otras dimensiones que proponemos como relevantes para explicar la distribución territorial del empleo de calidad –las políticas públicas y el diálogo social– en la Tercera Parte del Informe se analiza la dinámica de tres pares de territorios no-metropolitanos que reflejan una diversidad de sectores económicos (actividad cafetalera, turística, minera o ligada a la agroindustria), en tres países con distintas estructuras productivas: Brasil, Perú y Nicaragua.

El análisis de los casos evidencia que junto con el sector de actividad económica predominante en el territorio y su dinámica de crecimiento, otros factores relevantes para explicar la mayor o menor presencia de empleos de calidad en un territorio son el rol



de la legislación y las políticas públicas, y la historia y tradición sindical y/o cooperativista. En Nicaragua y en menor medida en Perú (no así en Brasil), desempeña también un rol relevante, la presencia de cooperación y/o observación internacional en el territorio.

Los territorios peruanos de Ilo e Ica

Perú ha experimentado en el último período una tendencia de crecimiento del empleo, aunque no se trata aún de una tendencia consolidada. Su situación actual está marcada por la herencia de las reformas liberales de los años 90, la emergencia reciente de la agenda de trabajo decente y el contexto político cambiante que tensiona los esfuerzos por lograr mayores garantías laborales en pos de una mayor inclusión social versus el crecimiento económico a secas.

En un contexto general auspicioso, las provincias de Ilo e Ica son territorios de medianas dimensiones, con buenos resultados en cuanto a desarrollo humano y con un porcentaje de Población Económicamente Activa (PEA) con trabajo decente que en 2011

Territorios no-metropolitanos que logran generar empleos de calidad: casos seleccionados

País	Territorio	Sector económico	Situación de empleo de calidad	Principales factores que contribuyen a explicar su situación en materia de empleo
Perú	Provincia de Ica (Departamento de Ica)	Agro-exportación	Primer lugar en índice de trabajo decente nacional*	Incentivos e inversión pública, alta demanda laboral y observación internacional
	Provincia de Ilo (Departamento de Moquegua)	Minería	Segundo lugar en índice de trabajo decente nacional*	Dinamismo económico, tradición de sindicalismo y cultura política de concertación
Nicaragua	Territorio funcional de Rivas (Departamento de Rivas)	Turismo	Bajo desempleo, incremento de formalidad y afiliación a seguro por sobre promedio nacional	Incentivos a la inversión privada y cooperación internacional
	Territorio funcional de San Juan de Río Coco (Departamento de Madriz)	Café	Bajo desempleo e incremento del bienestar de las familias derivado del trabajo	Incentivos a la inversión, inversión pública, cooperativismo y procesos de certificación de producto
Brasil	Microrregión de Petrolina (Estado de Pernambuco)	Agroindustria	Formalidad e ingresos salariales altos en el contexto no-metropolitano	Inversión pública, tradición de sindicalismo, diversificación económica
	Microrregión de Juazeiro (Estado de Bahía)	Agroindustria	Formalidad e ingresos salariales altos en el contexto no-metropolitano	Inversión pública, tradición de sindicalismo

*Ver Capítulo 4 para definición del Índice de Trabajo Decente en Perú.

supera el 26%, muy por sobre el promedio nacional, de 10,2% ese mismo año (Gamero, 2012b). El análisis de los territorios de Ica e Ilo muestra que:

- Pese a su cercanía geográfica, son territorios con estructuras económicas diferentes. Ilo se enclava en una región bastante homogénea, caracterizada por la predominancia de la minería, principal tema de la agenda pública y actividad que articula las estrategias de generación de ingresos de la población, así como sus imaginarios identitarios. En Ica esta función la cumple la agricultura y especialmente la agro-exportación, pero en el marco de una región mucho más heterogénea y diversificada económicamente.
- En ambos casos se observa un incremento regional del dinamismo económico en la última década, aunque con distinto sello. En el Departamento de Moquegua –donde se ubica la provincia de Ilo– se profundiza una orientación económica que ya estaba presente en los años ochenta y noventa, enfocada en la minería y en las actividades portuarias. Estas actividades han incrementado su importancia reciente, pero sin que esto suponga cambios importantes en las relaciones sociales, ni en las dinámicas territoriales. Por su parte, en la última década en el Departamento de Ica –donde se sitúa la provincia del mismo nombre– se distinguen tres momentos diferenciados. El auge de la agricultura de exportación tiene lugar a inicios del nuevo siglo, produciéndose una re-primarización de la economía regional, de crecimiento sostenido, aunque equiparado a partir del 2007 con un auge del sector de construcción, vinculado en buena medida con las tareas de reconstrucción tras el terremoto producido en agosto de ese año. La situación cambia nuevamente en los últimos años, con el crecimiento de la minería asociado a la extracción de hierro en la mina de Marcona, en la provincia de Nazca (contigua a Ica).
- Se trata de dos historias que de alguna manera representan dos modelos diferentes de desarrollo regional y de relaciones laborales. La situación de Ilo se asienta en la creciente importancia de la minería

en la economía regional; la conformación de una estructura productiva piramidal, que favorece el empleo asalariado; y la tradición local de negociación colectiva y sindicalismo, enmarcada en una cultura política caracterizada por las experiencias participativas y de concertación de los años ochenta y noventa. La de Ica se sustenta en el dinamismo de la economía regional; el auge de la agro-exportación; la micro-negociación laboral en contexto de alta demanda de trabajo; y la presión ejercida por la observación internacional. El primer caso grafica un modelo pre-reformas laborales, en el cual el dinamismo económico y el diálogo social dan frutos en materia de calidad del empleo, mientras que el segundo caso expresa un modelo post-reformas, donde la calidad es un objetivo secundario y un resultado de factores indirectos (desequilibrio entre oferta y demanda de mano de obra e incremento de la supervisión externa) y no de una cultura de negociación en la que todos los actores asuman el empleo decente como un objetivo en sí mismo. Este último territorio no está exento de tensiones sociales, destacando que pese a los indicadores positivos, existe una percepción de malestar en la población local relativa a la distribución de los beneficios de la agro-exportación.

Los territorios de Rivas y San Juan de Río Coco en Nicaragua

El contexto nicaragüense es particular en materia de empleo de calidad, ubicándose en la franja baja de los países de la región. A nivel nacional, exhibe un 47% de población asalariada, de la cual sólo el 25% contaba con contrato de trabajo al año 1998 (último dato disponible). Al año 2005, cerca del 30% de los asalariados cotizaba en el sistema previsional y la remuneración promedio mensual alcanzaba el año 2009 a USD 198. En ese contexto, dos territorios destacan por el dinamismo económico y un fuerte descenso del desempleo experimentado en las dos últimas décadas. San Juan de Río Coco, que gira alrededor de la producción cafetalera, donde tienen una importante presencia las organizaciones cooperativas; y Rivas, una zona en donde se está desarrollando una

importante infraestructura turística de la mano de la inversión privada promovida por el Estado. En ambos se identifican procesos que han empujado la generación de puestos de trabajo –alcanzando un desempleo promedio cercano al 4%–, aunque de distintas características y calidad, abriendo la puerta a una reflexión sobre las condiciones de trabajo y los desafíos inminentes del país centroamericano en esta materia.

- En el territorio de Rivas, perteneciente al Departamento homónimo, se ha incrementado el empleo urbano y la cobertura de la seguridad social asociado a las actividades de hostelería, turismo, construcción y transporte. Por su parte, en San Juan de Río Coco, perteneciente al Departamento de Madriz, se ha incrementado el empleo rural, debido a los procesos de certificación de café, así como el empleo por cuenta propia y el empleo familiar no remunerado (debido a los convenientes precios del café, muchos hijos se quedan trabajando en la finca familiar en lugar de emplearse asalariadamente). Estos últimos, si bien no son formalizados ni se asocian con protección social, implican un significativo mejoramiento de la calidad de vida de las familias, en la medida que permite incrementar sus niveles de bienestar, lo que se ve reforzado cuando va acompañado de organizaciones cooperativas activas que cumplen un rol esencial al otorgar diversas prestaciones a sus socios y su territorio.
- El relativo buen posicionamiento de ambos territorios en materia de empleo está relacionado con distintos factores. En el caso de Rivas, con los incentivos estatales al turismo y el consiguiente incremento de la inversión privada en dicho sector; la inversión pública en infraestructura y capacitaciones, y la fiscalización laboral (limitada, pero existente); y la cooperación internacional. En el caso de San Juan de Río Coco, con el crecimiento del volumen y valor de las exportaciones de café; la existencia de un movimiento cooperativo activo, favorecido por la política pública y por los incentivos del mercado internacional; la acción estatal en materia de incentivos a la producción, inversión y fiscalización laboral; y la cooperación internacional.
- El rol público destaca en el plano de la generación de condiciones favorables para la actividad económica, mediante incentivos a la inversión privada (Ley de Incentivos Turísticos, Ley del Café), lo que ha incrementado la demanda laboral. También la inversión en infraestructura y capacitación, así como la promoción del cooperativismo, y la fiscalización laboral, contribuyen a la generación de empleos con mejores condiciones.
- Otro factor a considerar es el relacionado con las demandas de los mercados. En el caso de Rivas, la demanda de servicios de hostelería y turismo por un creciente número de turistas, especialmente extranjeros, impulsaron el desarrollo de inversiones y la creación de empleos que cada vez requieren mayor calificación y, por consiguiente, se asocian a mejores condiciones. En el caso de San Juan de Río Coco, la demanda de cafés de calidad, certificados, contribuyó a la mejora de las condiciones de los trabajadores en las fincas y de los mismos productores, por cuanto la producción debe ajustarse a estándares de calidad internacionales. En este caso, las cooperativas ocupan espacios tanto de iniciativa privada como pública. Proveen de asistencia técnica agropecuaria, realizan servicios financieros como crédito, ahorro, remesas y seguros, proveen de insumos, alimentos y otros bienes de primera necesidad a través de tiendas y supermercados; comercializan la producción y en la mayoría de los casos son los que poseen las certificaciones de café, debido a que financian el costo del proceso. En algunos casos, incluso mantienen la infraestructura escolar del territorio.
- La cooperación internacional ha jugado también un papel importante en el desarrollo de capacidades en los territorios, que ha incidido en el aumento de la calidad de los empleos, muchas veces llenando espacios vacíos correspondientes al Estado, tales como el desarrollo de infraestructura vial y productiva, así como la capacitación de los trabajadores y el fortalecimiento de las organizaciones cooperativas.
- No existen organizaciones sindicales que tengan presencia articulada en los territorios, lo que podría contribuir a explicar los límites de la calidad del empleo.

Territorios de Petrolina y Juazeiro en el Nordeste Brasileño

Brasil atraviesa en la actualidad por un período de fuerte reducción del desempleo (en torno al 5% según el Instituto Brasileño de Geografía y Estadísticas-IBGE), de la mano de una priorización del mercado interno (con crecimientos en los sectores de comercio y servicios), un incremento de recursos destinados a la red de protección social (p. ej.: Bolsa Familia), un aumento de los salarios mínimos (equivalente a USD 293 mensual en 2013) y una mayor fiscalización de la regulación laboral, especialmente en lo agrícola.

La región del Nordeste ha estado históricamente marcada por la concentración de la pobreza rural y la existencia de fuertes barreras a la urbanización y el desarrollo regional. Las microrregiones de Petrolina y Juazeiro conforman un polo de desarrollo que escapa a la tendencia de la región, ligado a la agroindustria frutícola emplazado en el Valle de San Francisco, en el semi-árido. Ambos tienen un similar tamaño poblacional (en torno a los 450 mil hab., Censo 2010), tienen en común que alrededor de un tercio de sus habitantes vive en zonas rurales y también comparten indicadores relativamente positivos en materia de empleo de calidad (en el contexto de sus respectivos estados, omitiendo a las capitales metropolitanas).

- En la macro-región en la que se ubican los territorios de Petrolina y Juazeiro se combinan, por una parte, una importante acción estatal desde los años 70 dirigida a crear un polo de producción frutícola (el más importante del nordeste), mediante la entrega de créditos, inversión pública, asistencia técnica e incentivos fiscales a la producción; y por otra, una larga tradición sindical, vinculada al despliegue histórico de la Iglesia Católica en las comunidades de la región, que sienta las bases de un activo movimiento sindical, especialmente rural, de fuerte incidencia en la negociación colectiva sobre salarios y condiciones de trabajo.
- El polo frutícola y agro-industrial de la zona de regadío asociado a Juazeiro (Es-

tado de Bahía) y Petrolina (Estado de Pernambuco) exhibe una posición prominente en cuanto a indicadores de empleo, formalización y salarios. Pese a compartir un panorama positivo, los dos territorios difieren en cuanto a sus niveles de formalización y al nivel salarial, con cifras más positivas en Petrolina. Las razones de dichas diferencias se pueden encontrar en algunas particularidades, tanto del tipo de producción y comercialización que caracteriza a cada uno, como del perfil de las elites que conducen su dinamismo económico.

- Petrolina, es un territorio encabezado por una élite tradicional y asentada hace largo tiempo, con fuertes vínculos con el poder central en Brasil y orientada a la economía internacional globalizada. Ello se traduce en una alta capacidad para atraer la inversión pública y acceder a mercados dinámicos. El principal cultivo de la zona es la uva, producto que por un lado favorece los encadenamientos productivos no-agrícolas (jugo, vino) y la diversificación económica, a la vez que es intensivo en mano de obra; y por otro, tiene por destino los mercados internacionales, lo cual supone cumplir con ciertos estándares mínimos, entre los que se incluyen los relativos a las condiciones de trabajo.
- Juazeiro es un territorio con élites más locales y menos conectadas, que le significa menor capacidad para capturar la inversión pública. El tipo de cultivo que predomina en la zona (mango y otros) genera menos empleo, tiene menos encadenamientos productivos y no está orientado preferentemente al mercado internacional. Todo ello redundando en el alcance y distribución del empleo de calidad presente en el territorio.



Cerrando brechas territoriales: mejores oportunidades de empleo para las personas independientemente del lugar donde vivan

En el Informe Latinoamericano sobre Pobreza y Desigualdad 2011 señalábamos que Rimisp - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, se sitúa en el campo de quienes piensan que las desigualdades regionales, especialmente cuando tienen la magnitud que hemos visto en América Latina, sí son un problema y un obstáculo al desarrollo. Si bien compartimos la idea de que en un mundo de mercados perfectos y en el largo plazo, debería producirse un proceso de convergencia regional como el que postula el Banco Mundial (2009), hay un conjunto de factores que, en la práctica y en los horizontes de tiempo de una o dos generaciones, impiden o demoran esta convergencia.

Desde la perspectiva del tema que nos ocupa en este nuevo Informe, esta afirmación nos lleva a preguntarnos por el tipo de reformas institucionales que es necesario emprender para que las posibilidades de quienes habitan en un determinado territorio de acceder a un empleo de calidad, no dependan únicamente de las características de la estructura económico-productiva. Distinguimos varios ámbitos de reformas.

- Reformas tendientes a modificar la estructura productiva de sectores y territorios de baja productividad, entre las que encontramos políticas de fomento y promoción de la actividad económica que contribuyen a diversificar la estructura productiva o a generar encadenamientos entre sectores de baja y alta productividad; políticas de desarrollo del capital humano que permiten mejorar la calificación de los trabajadores para incrementar la productividad del trabajo; políticas de regulación y supervigilancia del cumplimiento de la normativa laboral vigente. Las brechas que informa el Capítulo 2 dejan claramente establecido, por ejemplo, que la inversión en educación y el apoyo al desarrollo de sectores productivos no primarios en los territorios rezagados son políticas que en el mediano plazo pueden incidir en mejorar sus indicadores de calidad del empleo.
- Reformas en el diseño y ejecución de políticas públicas laborales y de protección social, de manera tal de pasar del enfoque tradicional, en que priman las visiones, programas y presupuestos sectoriales, más que las aproximaciones integrales para satisfacer las necesidades de cada territorio. La invitación es a diseñar e implementar políticas de desarrollo integral de los territorios, que den acabada cuenta de la diversidad de condiciones territoriales y que, consecuentemente, ofrezcan bienes y servicios diferenciados según las condiciones específicas del contexto en que serán implementadas.
- Un tercer conjunto de reformas apela a la necesidad de incrementar el poder de decisión de los gobiernos locales (descentralización) de manera tal de permitir una mayor adaptación de las políticas nacionales a las necesidades locales, y complementarlas con respuestas específicas a dichas necesidades. Varios de los casos documentados en la Tercera Parte de este Informe sellan su relativo éxito en la particular conjunción de políticas nacionales con respuestas locales pertinentes y oportunas a las posibilidades que abre el escenario económico en un momento determinado. Se trata de avanzar en que esa capacidad de respuesta sea la norma, más que la excepción.
- Se requieren también políticas de apoyo específico a los territorios más rezagados, de manera de ir reduciendo las brechas existentes tanto en la calidad del empleo como en otros indicadores socioeconómicos, documentados en la Primera Parte de este Informe. Como un punto de partida básico, se requiere contar con sistemas de información que permitan la rendición de cuentas periódica sobre la evolución de las brechas territoriales.
- Otro desafío de la región es impulsar procesos de fomento al diálogo social para la búsqueda de acuerdos, desde la promoción de estándares laborales que fijen condiciones mínimas aceptables, hasta el fortalecimiento de la negociación colectiva y la eliminación de prácticas anti-sindicales. Desde la perspectiva territorial, resulta clave que el avance en la legislación y normativa nacional en estas materias, se conjugue con políticas de desarrollo territorial, que permitan potenciar las capacidades sociales, políticas e institucionales de los territorios, de manera tal que los actores sociales en los territorios interactúen y vayan construyendo sus formas de acción colectiva de la forma, con los ritmos y con los objetivos que ellos mismos valoren y sean capaces de implementar.

POBREZA Y DESIGUALDAD
INFORME LATINOAMERICANO 2013

Empleo de calidad y territorio

SÍNTESIS

ISBN

978-956-9153-09-9

Fotografías

Imágenes Banco Mundial: Yosef Hadar pág 14

Imágenes CIAT: Neil Palmer págs. 2, 5, 6

Diseño

www.disenohumano.cl

Impresión

Fyrma Gráfica

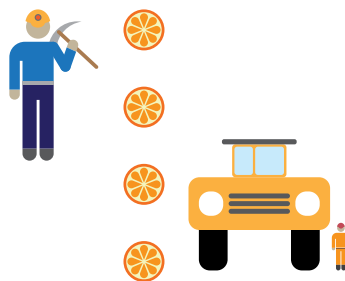
Rimisp - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural

Huelén 10, Piso 6, Providencia, Santiago de Chile.

e-mail: rimisp@rimisp.org

www.rimisp.org

www.informelatinoamericano.org

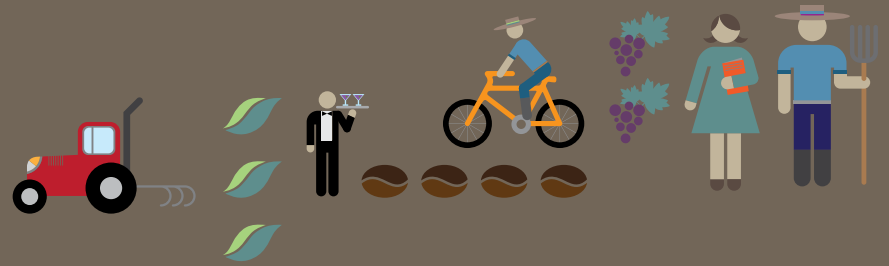


La reproducción o difusión de parte o de todos los contenidos en cualquier formato está prohibida a menos que sea para usos sin fines de lucro y con la debida autorización. Las opiniones expresadas en este documento son las del autor y no reflejan necesariamente las opiniones del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) ni del International Development Research Center (IDRC, Canadá).

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene, no suponen de parte del FIDA juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. Se han utilizado las denominaciones “países desarrollados” y “países en desarrollo” por resultar convenientes desde el punto de vista estadístico sin que ello represente necesariamente juicio alguno sobre la etapa alcanzada por una zona o país determinados en el proceso de desarrollo.


Con el objetivo de facilitar la lectura, el lenguaje utilizado en este Informe no distingue en todos los casos entre los géneros masculino y femenino, utilizando la mayoría de las veces la denominación masculina genérica, incluyendo de esta forma a hombres y mujeres.

Impreso en Santiago, Chile, febrero 2014.





**POBREZA Y
DESIGUALDAD**
INFORME LATINOAMERICANO
2013

www.informelatinoamericano.org  www.rimisp.org

rimisp@rimisp.org  Fono + (56-2) 2236 4557

Huelén 10, Providencia, Santiago de Chile