

Derecho al trabajo: pobreza y mercado laboral*

Luis René Cáceres**

Resumen

En este trabajo se examina el panorama de la pobreza en Latinoamérica. Se presenta, primero, una reseña de la literatura que pone en evidencia el importante papel del mercado laboral en la determinación de la pobreza. Luego, se examina el comportamiento de la pobreza en la región en los últimos años, otorgando especial atención a la tasa de desempleo. Se explora, finalmente, la pobreza en el marco del derecho al trabajo y del derecho a la vida, examinando las implicaciones y estructura programática que el enfoque de derechos puede tener.

Palabras clave:

América Latina, análisis económico, crecimiento económico, derechos humanos, desarrollo económico y social, economía, El Salvador, empleo, estadísticas económicas, pobreza, política económica, salarios.

* Texto elaborado a partir de la ponencia presentada por el autor en el XXVI Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos: La Visión Interamericana de los Derechos Humanos desde la Situación de la Pobreza, realizado en San José, Costa Rica, en agosto de 2008, por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

** Economista salvadoreño y consultor internacional; ha fungido como jefe de Estudios Económicos del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y como consultor en Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Se estima que en 2007 la pobreza en América Latina afectó al 35.1% de la población, lo que representa un total de 190 millones de personas¹. La estimación para ese año de la tasa de pobreza extrema fue de 12.7%, o sea, 71 millones. En términos relativos, esta situación constituye una mejoría con relación a 1990, cuando los porcentajes respectivos fueron de 48.3% y 22.5%, pero se debe tener en cuenta que fue hasta 2005 que estos porcentajes alcanzaron valores inferiores a los de 1980.

El hecho de que más de la tercera parte de la población de América Latina se encuentre en situación de pobreza obliga a reflexionar sobre las medidas que pueden ser efectivas para lograr que en la región una mayoría creciente de personas goce de ingresos que le permita tener mejores niveles de bienestar. En este trabajo se examina el panorama de la pobreza de la región, enfatizando el papel del mercado laboral como su principal determinante. Se presenta, primero, una reseña de la literatura que pone en evidencia el importante papel del mercado laboral en la determinación de la pobreza. A continuación se examina el comportamiento de la pobreza en la región en los últimos años, otorgando especial atención a la tasa de desempleo, así como a variables de capital humano, demográficas y geográficas. Se explora, finalmente, la pobreza en el marco del derecho al trabajo y del derecho a la vida, examinando las implicaciones y estructura programática que el enfoque de derechos puede tener.

1. Reseña de la literatura

Existe una abundante literatura que ha identificado los efectos del mercado laboral sobre la pobreza. Se puede hacer referencia al estudio de Blank, Card, Levy y Medoff (1993) para los Estados Unidos, y para el período 1973-1991, en el que estiman el comportamiento de la tasa de pobreza estatal en función de la tasa de desempleo, los salarios y

la dispersión de estos. Los resultados indican que el aumento de un punto porcentual en la tasa de desempleo conduce a un aumento de 0.2 puntos porcentuales en la tasa de pobreza estatal, a la vez que el aumento de los salarios da lugar a una caída de la pobreza. Resultados similares fueron obtenidos por Romer y Romer (2000) usando datos anuales del período 1969-1994, encontrando que, en ese país norteamericano, el aumento de un punto porcentual de la tasa de desempleo está asociado con el aumento de la tasa de pobreza en 0.4 puntos.

La incidencia de la pobreza en las 3 mil áreas metropolitanas de los EE. UU. en función de variables económicas y sociales fue analizada por Levernier, Partridge y Rickman (2000). Sus resultados indican que la tasa de empleo ejerce efectos negativos sobre la tasa de pobreza, que la tasa de participación laboral de las mujeres tiene efectos negativos de mayor cuantía que la tasa de participación de los hombres, y que la pobreza disminuye en la medida en que aumenta el nivel de educación de las personas, de manera que terminar la educación secundaria reduce la incidencia de la pobreza en 0.3 puntos porcentuales, efecto superior al logrado por haber terminado la educación universitaria, que es de 0.14 puntos.

También se debe mencionar el estudio de Partridge y Rickman (2008) sobre la incidencia de la pobreza en las áreas metropolitanas de los Estados Unidos, diferenciadas por tamaño (grandes, medianas y pequeñas), en función de variables demográficas, geográficas, de capital humano y del mercado laboral. Los resultados indican que la tasa de desempleo de hombres tiene efectos directamente proporcionales sobre la pobreza en las tres clases de zonas metropolitanas, pero el desempleo de las mujeres no es significativo. Una variable que ejerce un efecto muy significativo en reducir la pobreza en las dos primeras clases de áreas metropolitanas es la tasa de participación de las mujeres, mientras que la participación mas-

1. La fuente de datos sobre desempleo, pobreza, crecimiento económico, remuneraciones y salario mínimo en la región es Cepal, *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe*, varios números.

culina solo es significativa en las áreas de tamaño intermedio. Asimismo, encontraron que el porcentaje de hogares con una mujer como jefe de hogar tiene una asociación positiva con la pobreza en todas las áreas. La variable educación fue significativa en todas las zonas, siendo el efecto de la educación secundaria en reducir la pobreza mayor que el de la educación universitaria (-0.26 versus -0.18).

En el caso de Canadá, Chokie y Partridge (2008) usaron tractos de los censos de 1981, 1986, 1991 y 1996 para explicar la tasa de pobreza en función de variables geográficas, demográficas, de sector económico, capital humano y laborales. Los resultados indicaron que las tasas de empleo masculino y femenino ejercen efectos negativos sobre la tasa de pobreza, mientras que la pobreza aumenta a medida que aumenta el porcentaje de los hogares cuyo jefe es una mujer. También encontraron que los niveles de educación secundaria y terciaria estaban asociados en forma negativa con la tasa de pobreza.

La incidencia de la pobreza a nivel estatal en los Estados Unidos, tomando en cuenta aspectos geográficos, sociales y de estructura familiar, y usando datos estatales del período 1981-2000, fue analizada por Gundersen y Ziliak (2004). Sus resultados indican que la caída de la tasa de desempleo en un punto porcentual conduce a la caída de 3.2, 5.5 y 4.8 puntos porcentuales en las tasas de pobreza, respectivamente, en los hogares cuyo jefe es una mujer, hogares con parejas que están casadas y hogares de familias blancas; pero no se encontró ningún efecto de la reducción del desempleo sobre la pobreza de familias afroamericanas. Para estas familias, así como para las que tienen como jefe una mujer, el crecimiento del empleo no tuvo efectos sobre su tasa de pobreza, pero sí los tuvieron el crecimiento del salario y el nivel del salario mínimo en el estado respectivo. De hecho, se encontró que entre mayor es el salario mínimo estatal con relación al promedio nacional, menor es la tasa de pobreza estatal.

Se puede hacer referencia a los estudios que ponen en evidencia los efectos del desem-

pleo sobre la pobreza en países en vías de desarrollo. Para el caso de Nigeria, Akinbobolo y Saibu (2004) estimaron un modelo de vectores autorregresivos (VAR) con datos trimestrales del período 1986-2000, que incluye el ingreso per cápita, la inversión pública, el índice de desarrollo humano y la tasa de desempleo. Los resultados indicaron que la reducción de la tasa de desempleo conduce a aumentos de las otras tres variables, especialmente del índice de desarrollo humano.

De especial interés es el trabajo de Krishna *et ál.* (2006) sobre la probabilidad, uno, de escapar de la pobreza y, dos, de caer en la pobreza, con datos de 1988 y 2002 de dos regiones de Uganda. Los autores encontraron que el alcoholismo, el deterioro de la salud y los gastos en funerales son razones importantes para caer en la pobreza. El factor más significativo fue el de los gastos de salud, presente en el 70% de hogares; de hecho, los gastos de salud han sido identificados en otros trabajos como detonantes de pobreza en el hogar (Deininger y Okidi, 2003; Lawson, 2004). Por otra parte, una variable que según este estudio ejerce un fuerte efecto para prevenir caer en la pobreza es haber obtenido un trabajo en el sector privado. En cuanto a las variables que determinan escapar de la pobreza, el deterioro de la salud personal y los gastos de salud, así como la muerte de un familiar que estaba empleado, actúan para reducir la probabilidad de salir de la pobreza, mientras que la diversificación de cultivos, así como obtener un empleo, ya sea en el sector público o privado, conducen a aumentar la probabilidad de superar la condición de ser pobre.

El caso particular de los países de la región fue analizado por Woodon *et ál.* (2001) con datos del período 1986-1998. Los autores analizaron las situaciones en nueve países y estimaron ecuaciones para hogares de zonas urbanas y rurales en que la variable dependiente era el logaritmo de la razón del ingreso per cápita dividido por el ingreso determinante de la línea de pobreza. Los resultados indicaron que las variables demográficas tienen especial incidencia en la pobreza, de manera que a menor número de hijos en la familia mayor será el ingreso del

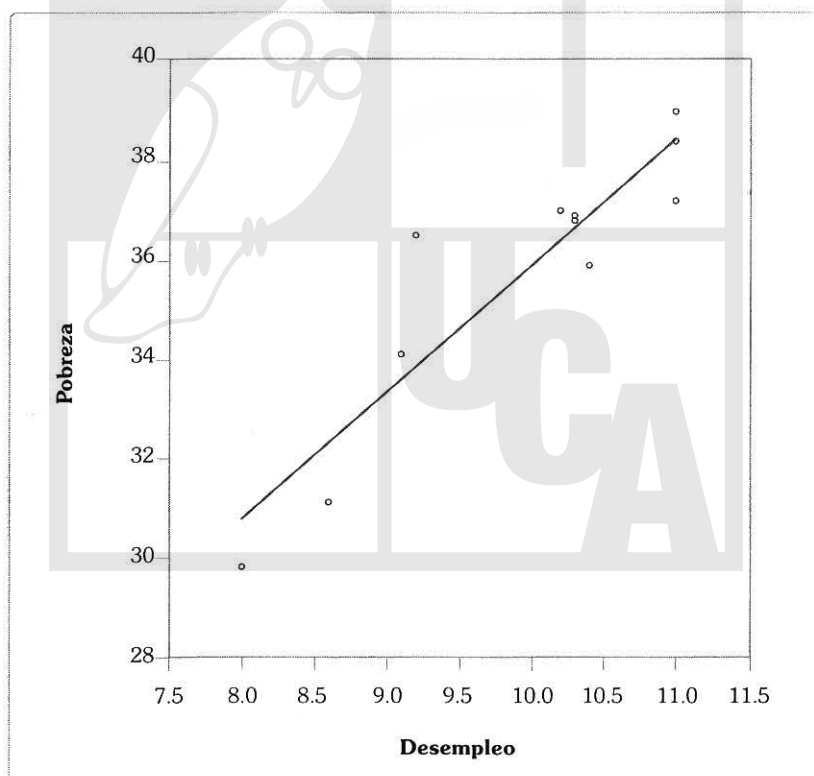
hogar. Asimismo, indicaron que los hogares cuyo jefe es una mujer tienden a tener ingresos per cápita inferiores a aquellos cuyo jefe es un hombre. El efecto de la educación resultó apreciable: hogares cuyo jefe tiene educación universitaria tienen ingresos 97% mayores que los hogares donde el jefe no tienen ninguna educación; mientras que alcanzar educación primaria da lugar a un aumento de 26%. Se encontró, además, que el desempleo del jefe del hogar tiene efectos adversos sobre el ingreso per cápita, con reducciones de 27% y 29% en los hogares urbano y rural, respectivamente.

2. Pobreza y mercado laboral en América Latina

2.1. Pobreza, desempleo y remuneraciones

A continuación se analiza la evolución de la pobreza en América Latina. El Gráfico 1 muestra para la región en conjunto la relación entre la tasa de pobreza urbana y la tasa de desempleo urbano para el período 1997-2007. Se puede notar que los aumentos de la tasa de desempleo están asociados con aumentos en la tasa de pobreza. En efecto, como se aprecia en la ecuación (1) del Cuadro 1, la reducción del desempleo en un punto porcentual conduce a la reducción de la tasa de pobreza en 2.57 puntos porcentuales. Se puede notar que el desempleo explica el 84% de la variabilidad de la pobreza. Al incluir la variable AR que corrige por efectos autorregresivos la ecuación (2), el porcentaje de la varianza explicada aumenta a 0.94. Es decir, basta con conocer el comportamiento del desempleo para estimar la situación de la pobreza en la región.

Gráfico 1
América Latina: tasas de desempleo urbano y de pobreza urbana, 1997-2007
(en porcentajes)



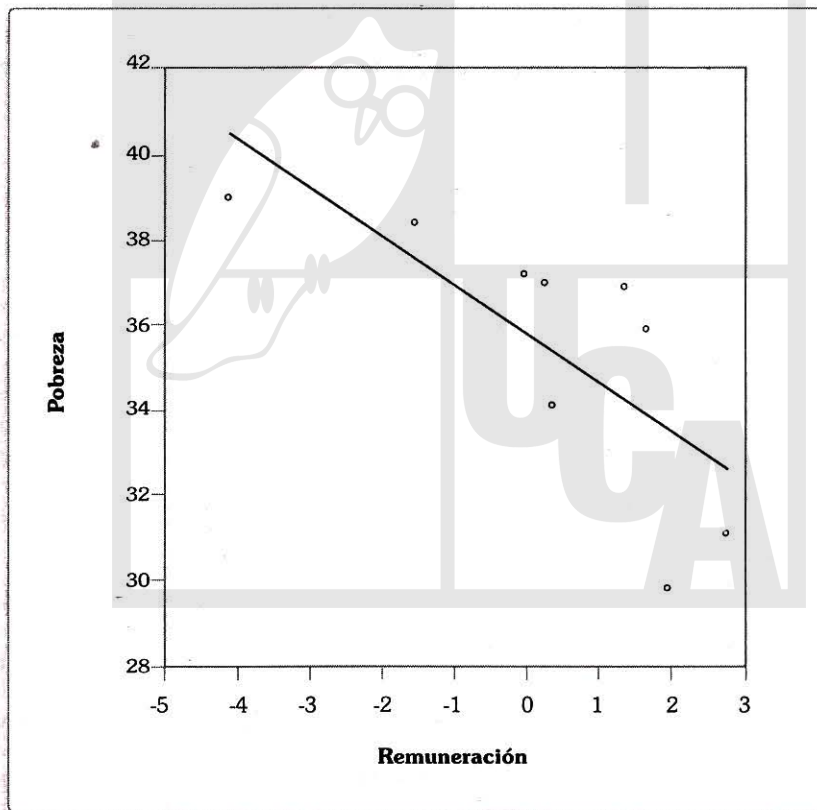
El Gráfico 2 muestra la tasa de pobreza urbana y el crecimiento anual del promedio de las remuneraciones reales, es decir, el comportamiento de los salarios reales de año a año para el período 1999-2007. Se puede notar que la mejoría de los salarios guarda relación inversa con la tasa de pobreza. En el Cuadro 1, la ecuación (3) muestra el crecimiento de los salarios como variable explicativa de la tasa de pobreza urbana y se puede notar que es significativa, tiene el signo negativo esperado y explica el 56% de la varianza de la tasa de pobreza. Esta ecuación indica que el aumento de un punto porcentual del crecimiento de los salarios daría lugar a una caída de 1.12 puntos porcentuales en la tasa de pobreza.

En la ecuación (4) se incluyen estas dos variables, que explican el 97% de la varianza, y los salarios muestran el signo negativo esperado, pero su coeficiente no es significativo.

2.2. Pobreza extrema, desempleo y remuneraciones

Los Gráficos 3 y 4 presentan, respectivamente, las relaciones existentes entre la tasa de pobreza extrema urbana de la región y las tasas de desempleo y de crecimiento de las remuneraciones para el período 1999-2007. Se puede notar que los grados de ajuste de las relaciones son más estrechos que en el caso de la pobreza urbana.

Gráfico 2
América Latina: tasas de pobreza y de crecimiento de remuneraciones reales (en porcentajes)



Cuadro 1
Variable dependiente: tasa de pobreza

Variables independientes	Ecuaciones			
	(1)	(2)	(3)	(4)
Término constante	10.1835 (2.78)	7.7881 (3.22)	35.6967 (41.54)	9.2843 (2.92)
Tasa desempleo urbano	2.5727 (6.99)	2.7892 (11.56)		2.6528 (1.23)
Crecimiento de remuneraciones			-1.1244 (2.78)	-0.1968 (1.23)
AR(1)		-0.0857 (3.45)		
R cuadrado	0.84	0.94	0.56	0.97
DW	1.15	1.90	1.25	2.25

Gráfico 3
América Latina: tasas de pobreza extrema urbana y de desempleo urbano
(en porcentajes)

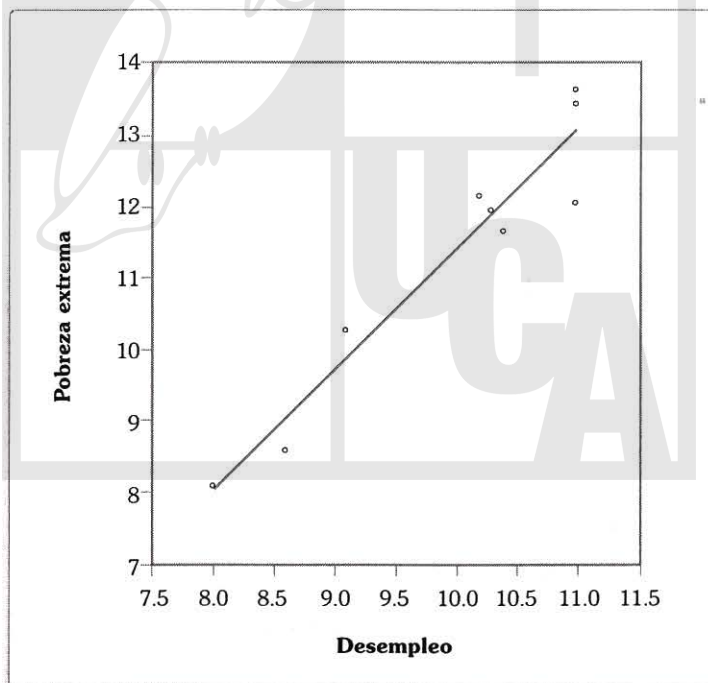
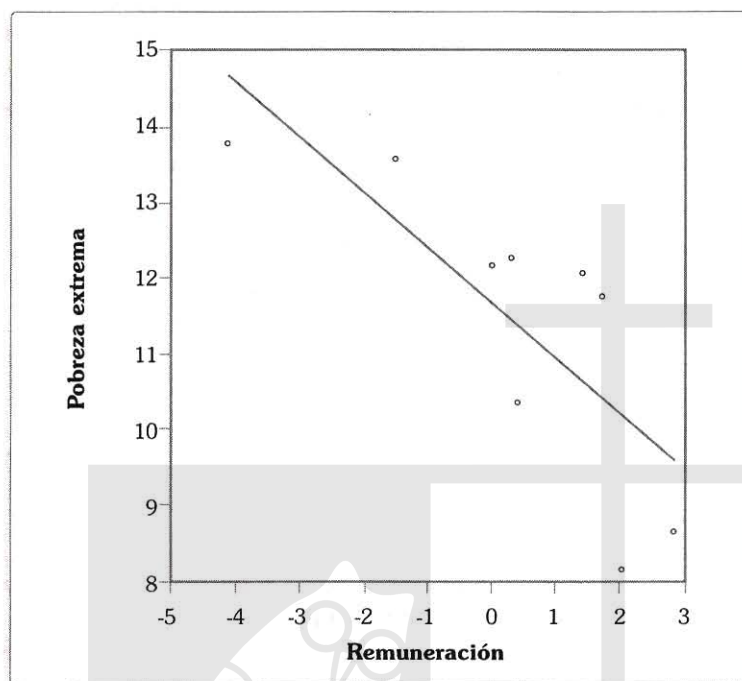


Gráfico 4
América Latina: tasas de pobreza extrema urbana y de crecimiento de las remuneraciones (en porcentajes)



En el Cuadro 2 se presentan las estimaciones de la tasa de pobreza extrema urbana, en función de la tasa de desempleo urbano y del crecimiento anual de los salarios reales, para el período 2000-2007. En la ecuación (1) se puede notar que la tasa de desempleo tiene una relación positiva con la tasa de pobreza extrema, de manera que un aumento de la tasa de desempleo urbano de un punto porcentual da lugar a un aumento de la tasa de pobreza extrema de 1.69 puntos porcentuales. Esta ecuación explica el 93% de la varianza de la tasa de pobreza extrema urbana. En la ecuación (2) la variable independiente es el crecimiento de los salarios reales, la cual es significativa y tiene el signo negativo esperado, explicando el 60% de la variabilidad de la tasa de pobreza extrema. Las dos variables explicativas se incluyen en la ecuación (3) y ambas son significativas, aumentando el R cuadrado a 96%. Nótese que la tasa de desempleo y el crecimiento de los salarios reales tienen más

poder estadístico para explicar la varianza de la tasa de pobreza extrema que para explicar la varianza de la tasa de pobreza.

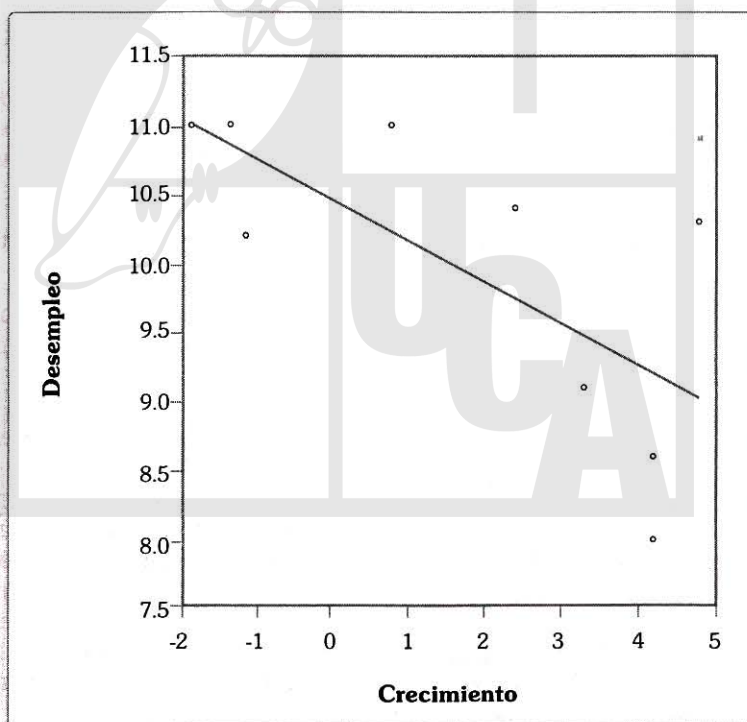
2.3. Desempleo y crecimiento económico

En el Gráfico 5 se presenta la relación entre las tasas de desempleo urbano y de crecimiento económico de la región para el período 2000-2007. Se puede notar que a medida que aumenta el dinamismo económico, el desempleo tiende a caer. En efecto, el Cuadro 3 muestra en la ecuación (1) que el aumento del crecimiento económico en un punto porcentual da lugar a la caída de la tasa de desempleo en 0.25 puntos porcentuales. Nótese que el porcentaje de la varianza de la tasa de desempleo explicado por el crecimiento económico es bajo, de 0.34%, pero aumenta a 0.81 al incluir en la ecuación la tasa de desempleo con un rezago de un año.

Cuadro 2
Variable dependiente: tasa de pobreza urbana extrema

Variables independientes	Ecuaciones		
	(1)	(2)	(3)
Término constante	-5.5495 (3.10)	11.6007 (25.91)	-2.6414 (1.34)
Tasa de desempleo urbano	1.6981 (9.50)		1.4135 (7.26)
Crecimiento de las remuneraciones		-0.7353 (3.28)	-0.2270 (2.17)
R cuadrado	0.93	0.60	0.96
DW	1.11	1.35	1.34

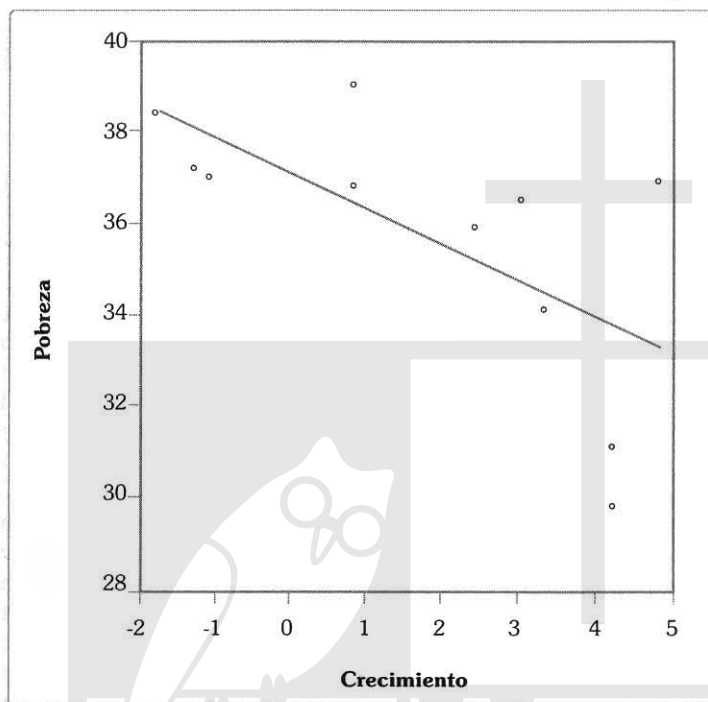
Gráfico 5
América Latina: tasas de desempleo urbano y de crecimiento económico
(en porcentajes)



El Gráfico 6 muestra la relación entre las tasas de pobreza y de crecimiento económico. Se puede notar que a medida que aumenta el crecimiento económico, la tasa de pobreza tiende a caer. En el Cuadro 4 se puede obser-

var que si el crecimiento económico aumenta en un punto porcentual, la tasa de pobreza disminuiría en 0.79 puntos porcentuales, mientras la tasa de pobreza extrema disminuiría en 0.43%.

Gráfico 6
América Latina: tasas de crecimiento económico y de pobreza



Cuadro 3
Variable dependiente: tasa de desempleo urbano

Variables independientes	Ecuaciones	
	(1)	(2)
Término constante	10.2197 (36.30)	3.8877 (2.20)
Crecimiento económico	-0.2491 (2.40)	-0.2576 (4.01)
Desempleo (-1)		0.6476 (3.73)
R cuadrado	0.34	0.81
DW	0.95	2.12

Cuadro 4
VARIABLES DEPENDIENTES: TASAS DE POBREZA Y DE POBREZA EXTREMA URBANA

	Tasa de pobreza	Tasa de pobreza extrema
Término constante	37.0865 (42.23)	1.7761 (1.18)
Tasa de crecimiento económico	-0.7902 (2.59)	-0.4292 (5.35)
Tasa de pobreza extrema (-1)		0.8831 (7.22)
R cuadrado	0.42	0.95
DW	0.84	1.89

2.4. Influencia del subempleo

Se debe señalar que el subempleo es incluido en el empleo cuando este es contabilizado en las estadísticas nacionales. El subempleo representa el empleo precario, aquel que se realiza por menos de 40 horas semanales, o a un sueldo inferior al salario mínimo. Esto hace que los aumentos del empleo no conduzcan necesariamente a reducciones en la pobreza, tal como ha sido revelado en varios estudios (DeFina, 2004). Por tanto, el análisis de los efectos del mercado laboral sobre la pobreza requiere examinar las repercusiones del subempleo.

En vista de que datos sobre subempleo no se encuentran disponibles en las fuentes estadísticas nacionales o regionales, para apreciar el efecto del subempleo sobre la pobreza se recurrirá al caso de El Salvador, sobre el cual existen datos de 2005 de las tasas de subempleo departamentales².

Hay que señalar, en primer lugar, que existe una relación muy estrecha entre las tasas departamentales de subempleo y de pobreza (Gráfico 7), y también que el subempleo departamental tiene una asociación muy

marcada con el nivel de escolaridad del respectivo departamento (Gráfico 8). En efecto, el aumento del subempleo en un departamento en un punto porcentual da lugar al aumento de la pobreza en ese departamento en un punto porcentual (ecuación [1] del Cuadro 5). También se nota en la ecuación (2) del Cuadro 5 que aumentar el nivel de escolaridad departamental en un grado conduce a la caída de la tasa de pobreza del respectivo departamento en 9.82 puntos porcentuales. De estas relaciones se deduce que mejorar la calidad del empleo y, por lo tanto, reducir la pobreza requiere incrementar los niveles de educación.

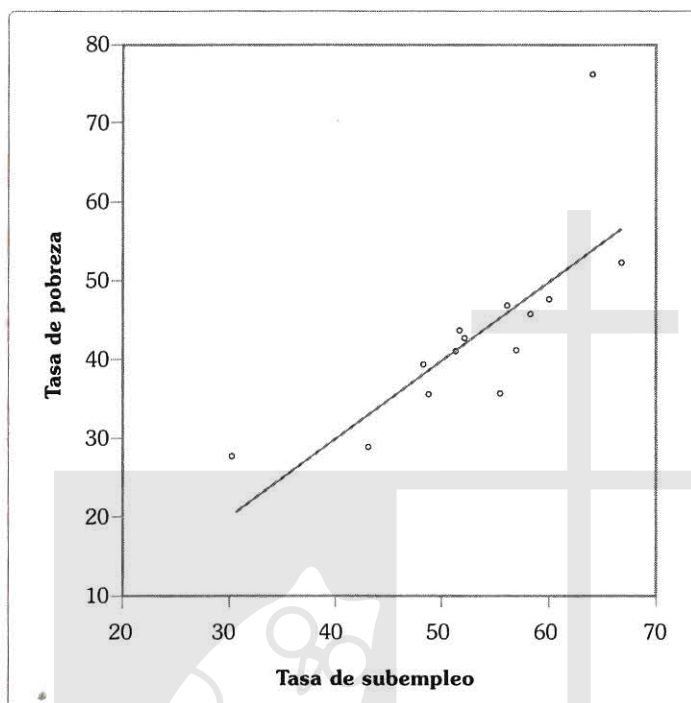
2.5. Efectos de la geografía sobre la pobreza

Otra variable determinante de la incidencia de la pobreza es la ubicación geográfica de los individuos, es decir, el lugar de residencia, encontrándose tasas de pobreza más altas en las regiones más rezagadas desde el punto de vista de la accesibilidad física. En el Gráfico 9 se presentan los resultados de una estimación probit con datos de 2005 para los departamentos de El Salvador, que muestra la

2. La fuente de datos para las variables departamentales es Dirección General de Estadísticas y Censos (Digestyc) (2005). *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2005*. San Salvador: Digestyc.

Gráfico 7

El Salvador: tasas departamentales de subempleo y de pobreza (en porcentajes)

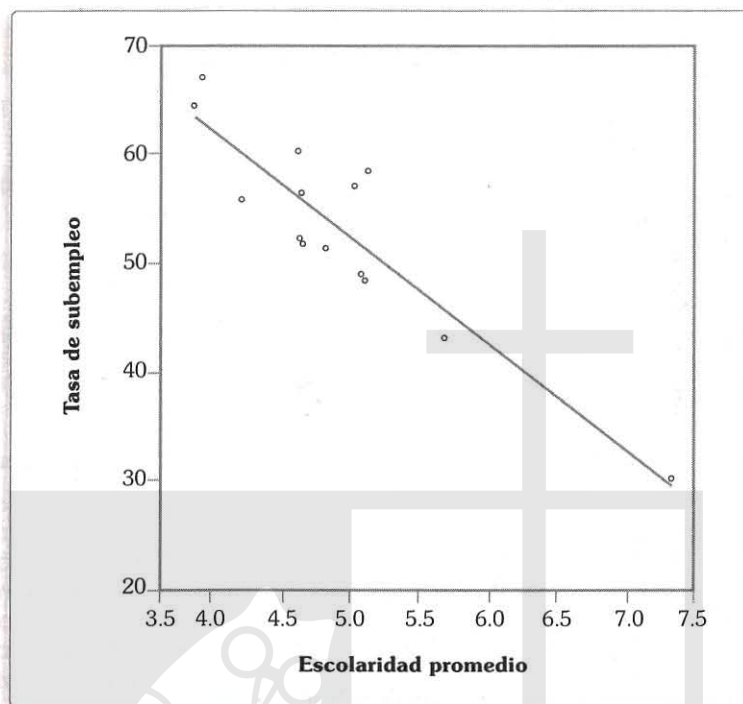


probabilidad de que una persona sea pobre en función de determinadas variables explicativas³. Se nota que las remesas tienen el efecto de disminuir la probabilidad de ser pobre en 18%, mientras que trabajar en los sectores comercio y manufactura la reducen en 12% y 11%, respectivamente; y trabajar en el sector agrícola la aumenta en 7%. La ubicación geográfica con respecto a San Salvador, el departamento en donde se encuentra la ciudad capital del mismo nombre, tiende a incrementar considerablemente la probabilidad de ser pobre, particularmente en los departamentos más

rezagados, como Cabañas (18%) y Morazán (15%); en el departamento de La Libertad, contiguo a San Salvador, la probabilidad es negativa (-8%). El punto que se debe enfatizar es que la educación ejerce efectos negativos en la probabilidad de ser pobre: la básica reduce esta probabilidad en 14%; terminar la educación media en 18%; y terminar la universitaria en 40%. Estos efectos son de mayor magnitud para evadir la pobreza que el efecto de las remesas, de manera que la educación ofrece una alternativa válida a la emigración como medio para superar la pobreza.

3. El efecto de la geografía sobre la probabilidad de estar subempleado en El Salvador se analiza en Cáceres y Amaya (2008). Véase Livanos (2007) para un estudio de la influencia del territorio en la tasa de desempleo en Grecia.

Gráfico 8
El Salvador: tasas de escolaridad promedio y de subempleo departamentales



Cuadro 5
Variable dependiente: tasa de pobreza departamental

Variables independientes	Ecuaciones	
	(1)	(2)
Constante	-10.6355 (0.81)	-91.1384 (6.27)
Subempleo	1.0071 (4.15)	
Tasa escolaridad		-9.8184 (3.37)
R cuadrado	0.59	0.48
DW	2.38	2.59

2.6. Pobreza y deserción escolar

La pobreza incide en forma directa en la tasa de deserción escolar departamental, lo que se constata en el Gráfico 10. Éste indica que los departamentos más pobres tienen tasas de deserción escolar más altas. Esto tiene implicaciones en la transmisión de la pobreza de generación a generación, en el sentido de que la incidencia de la pobreza es resultado de los bajos niveles de capital humano prevalentes en el departamento en cuestión (Gráficos 7 y 8), y dado que la pobreza da lugar a la deserción escolar (Gráfico 10), los estudiantes que se retiran de la escuela serán en el futuro los subempleados y los pobres del respectivo departamento. De esta manera, la pobreza se vuelve un fenómeno persistente, transmisible de una generación a la siguiente.

Gráfico 9
El Salvador: pobreza y geografía

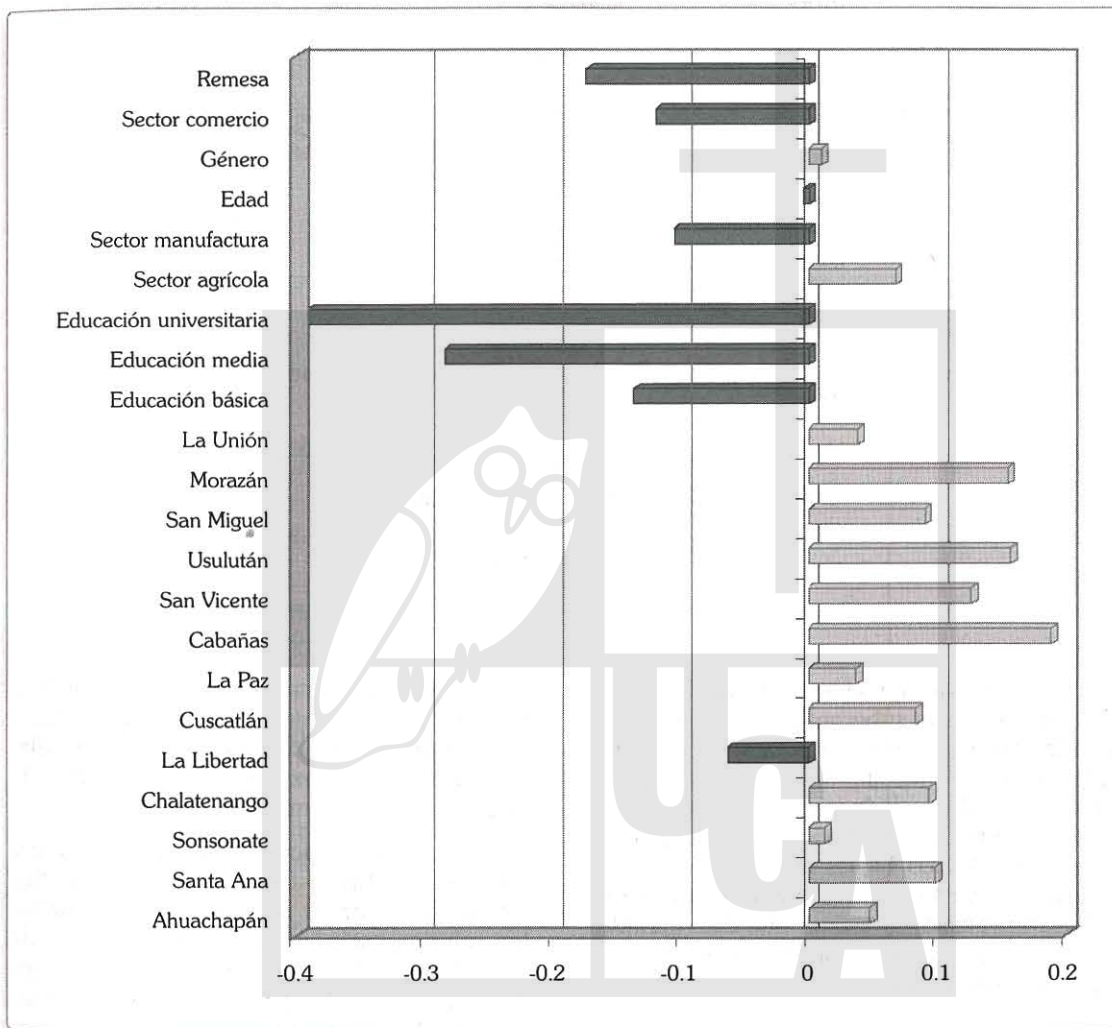
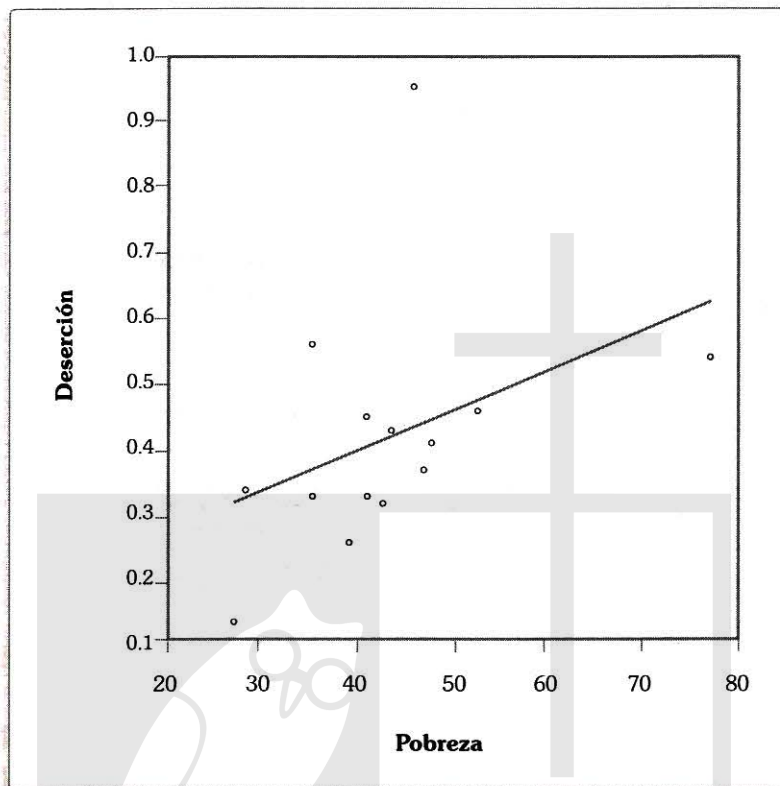


Gráfico 10
El Salvador: tasas departamentales de pobreza y de deserción escolar



Con el fin de apreciar el efecto de la escolaridad sobre el subempleo departamental, se calcularon las tasas de subempleo departamentales que resultarían si se aumentara en un año el nivel de escolaridad de cada departamento de El Salvador. Como se puede notar en el Gráfico 11, las reducciones del subempleo, y por tanto de la pobreza, son apreciables. En efecto, se estima que esta medida conduciría a una reducción del subempleo de 9 puntos porcentuales.

2.7. Efectos de los salarios departamentales

Otro factor determinante de la pobreza, como se puso en evidencia en párrafos ante-

riores, es el nivel y crecimiento de los salarios. Como se puede observar en el Gráfico 12, a medida que aumentan los salarios mensuales departamentales, expresados en dólares, la tasa de pobreza disminuye.

Una consecuencia de la relación entre salarios y pobreza (mostrada en el Gráfico 12) es que, por su relación con la pobreza, los salarios están asociados con la tasa de deserción escolar, de manera que en los departamentos donde los salarios son más bajos la deserción escolar es mayor, como se muestra en el Gráfico 13.

El punto a enfatizar es que los salarios departamentales están determinados en gran parte por el nivel de escolaridad del

Gráfico 11
El Salvador: impacto del aumento de un año de escolaridad en la tasa de subempleo departamental

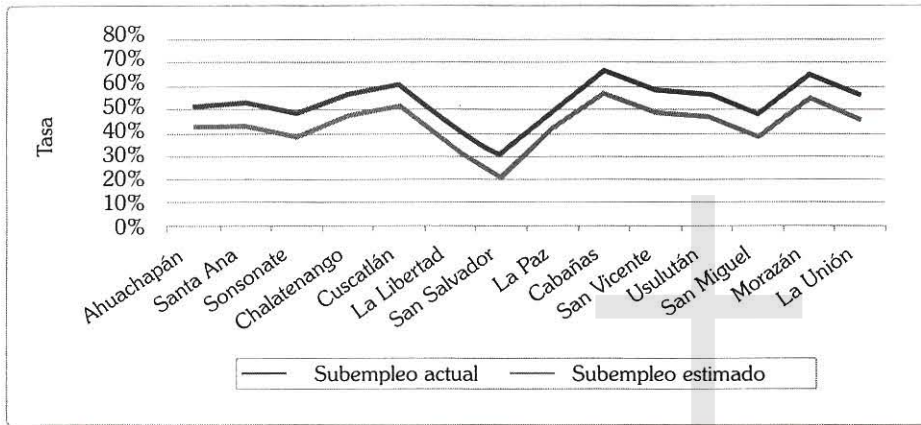


Gráfico 12
El Salvador: salarios promedio y tasas de pobreza departamentales

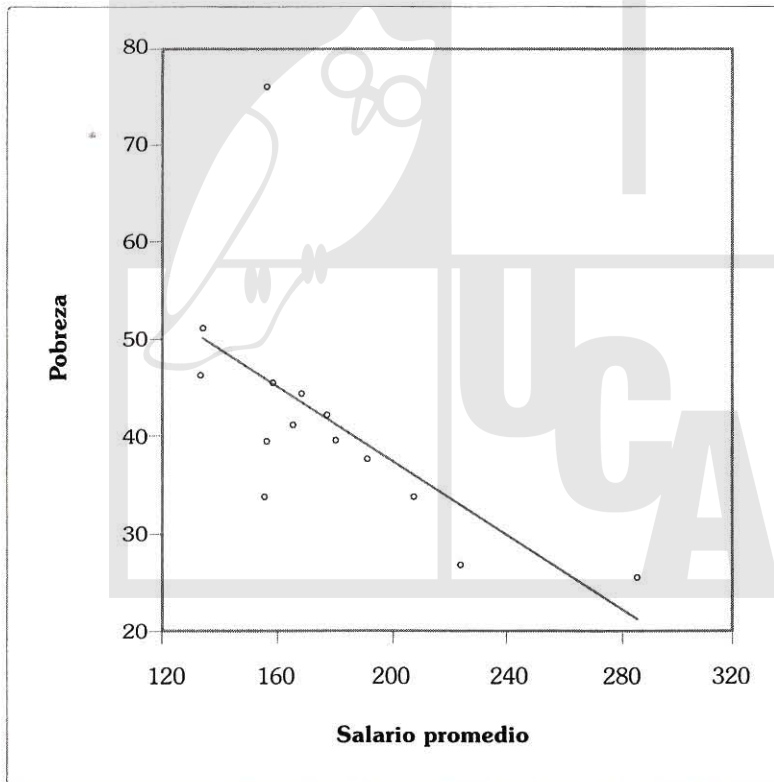
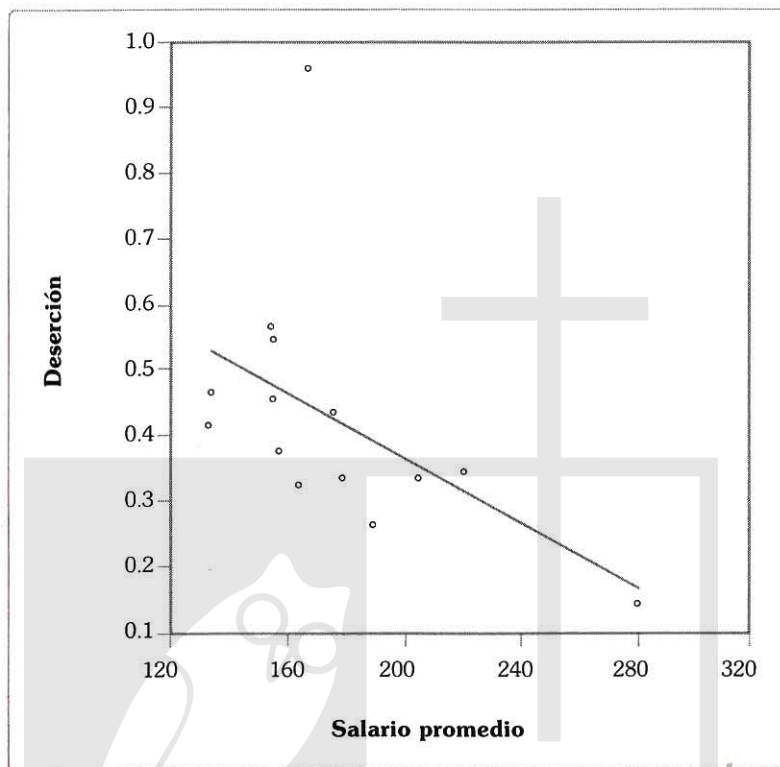


Gráfico 13
El Salvador: salarios promedio y deserción escolar departamental



departamento (Gráfico 14), de manera que la deserción escolar es un resultado de los bajos niveles de escolaridad prevaleciente en el departamento respectivo y, a la vez, la deserción escolar frustra el proceso de aumentar los niveles de capital humano en los departamentos. Como el capital humano es un medio efectivo para salir de la pobreza, la deserción escolar genera una trampa de pobreza, como se representa en el Gráfico 15.

En este contexto, se debe señalar que varios trabajos han presentado evidencia para otros países de que el salario no solo depende

del nivel de educación del individuo, sino que también es determinado por la educación de sus padres, la profesión que estos tienen o tuvieron, y por su lugar de residencia⁴. Esto conduce a que los ingresos de los hijos tengan alta correlación con los ingresos de los padres, limitando por tanto la movilidad social⁵. En otras palabras, existen fuerzas muy significativas en la determinación del ingreso, y por tanto de la pobreza, que son ajenas a los esfuerzos del individuo. Esto implica que el combate a la pobreza exige la intervención decidida de la política económica con fines compensatorios y con miras a incrementar las oportunidades.

4. Véanse Bourguignon, Ferreira y Menéndez (2007), y Gaviria (2007).

5. Sobre la movilidad social en la región, véanse Gaviria (2007) y BID (2008).

Gráfico 14
El Salvador: niveles de escolaridad y salarios promedio departamentales

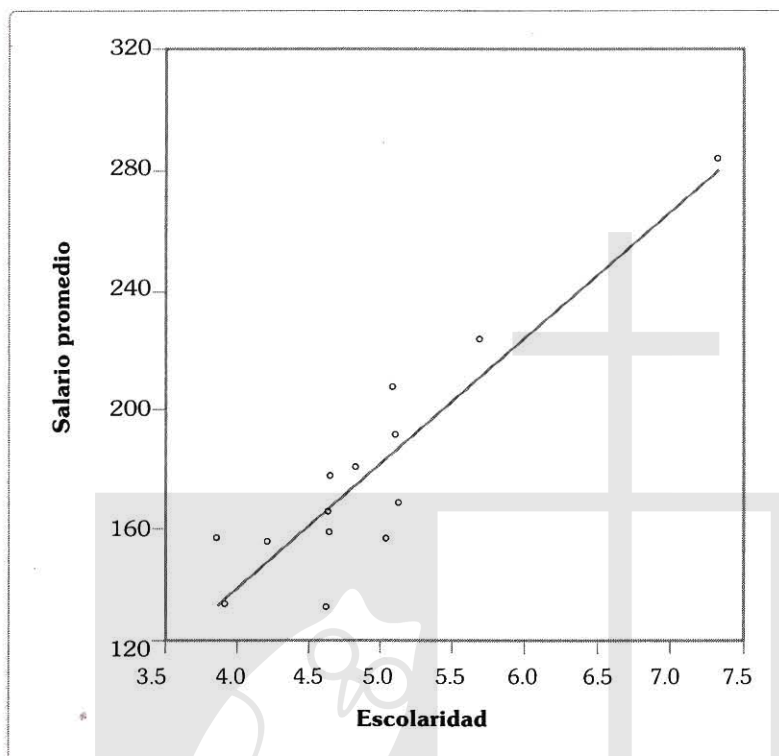
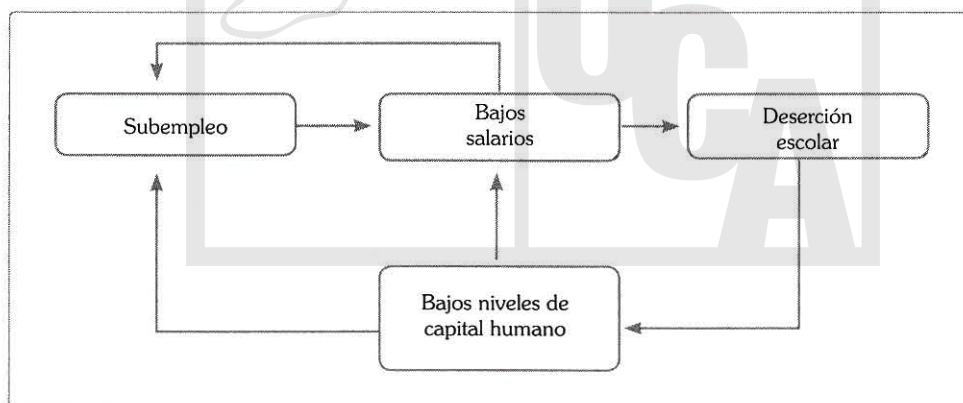


Gráfico 15
Trampa de la pobreza a raíz de la deserción escolar



De lo anterior se deduce que aumentar los salarios en forma plena y oportuna, en función de la productividad y del costo de la canasta básica, contribuiría a reducir las tasas de deserción escolar departamentales y, así, a romper el círculo vicioso de bajos salarios, bajo nivel de capital humano, pobreza, deserción escolar, bajos salarios, bajo nivel de capital humano, pobreza...⁶.

Otros medios efectivos radican en los programas de transferencias condicionadas —destinados a reducir la deserción escolar⁷—, en la educación temprana⁸ y en la ubicación de las escuelas cerca del lugar de residencia⁹. Además, se debe señalar que existe evidencia de que las leyes de educación que obligaron de forma generalizada a los ciudadanos a alcanzar determinados niveles de educación han tenido efectos de una generación a la siguiente; ya que se ha detectado que cuando los padres aumentaron sus niveles de educación, subsecuentemente los hijos también¹⁰.

2.8. ¿Flexibilizar el mercado laboral?

En varias instancias se ha abogado por la flexibilización del mercado laboral como medio para reducir los obstáculos a la generación de empleo. Los argumentos radican en que las legislaciones y regulaciones del mercado de trabajo constituyen obstáculos al funcionamiento del mercado laboral. Sin embargo, estos argumentos no toman en cuenta las imperfecciones estructurales del mercado del trabajo, particularmente su fragmentación, así como la existencia de salarios de eficiencia y problemas de información asimétrica que le otorgan un alto grado de imperfección (Stiglitz, 2002). Por ello, la remoción de normas y

regulaciones laborales en nada contribuiría al perfeccionamiento de dicho mercado. De especial importancia es la asimetría en el poder de negociación, lo que puede dar lugar a abusos en contra del sector laboral que vendrían a profundizar la conflictividad social.

El escepticismo sobre la flexibilización del mercado laboral encuentra sustento en un estudio para 13 países latinoamericanos, para los cuales se analizó la relación entre la tasa de desempleo y las características del mercado laboral, tales como el poder sindical, la tasa de contribución al seguro social, pagos por seguro de desempleo, tasa de sindicalización y salario mínimo (Ros, 2005). Los resultados indicaron que no existía ninguna relación entre la tasa de desempleo y los indicadores del mercado laboral señalados. Aún más, el estudio encontró que las tasas de desempleo más bajas se encontraban en los países latinoamericanos con mercados laborales más rígidos.

Estos resultados son consistentes con los de un estudio del BID (1997), que encontró que si se efectuara una reforma laboral profunda en América Latina, la contribución al crecimiento económico sería apenas de 0.3% adicional, el cual se originaría por aumento de la productividad, que no por aumentos del empleo (BID, 2008). No debe extrañar, entonces, que un estudio del Banco Mundial recomendara cautela en cuanto a la flexibilización laboral: "Las reformas laborales debieran realizarse con mucha humildad. Los resultados revelan un alto nivel de ambigüedad, de manera que las cifras no respaldan claramente ni la interpretación distorsionista ni la institucionalista" (Rama, 2005).

6. La trampa de pobreza resultante de la deserción escolar y del trabajo infantil se analiza para el caso de El Salvador en Cáceres y Amaya (2008); sobre el trabajo infantil en Brasil y reseña de la literatura sobre el tema, véase Emerson y Portela Souza (2003).

7. Sobre los programas de transferencias condicionadas en la región, véase Loyola Campos (2007).

8. Véanse Morán (1998), y Aldaz-Carroll y Morán (2001).

9. Véase Bacolod y Ranjan (2008).

10. Véase Oreopolos, Page y Stevens (2006). El efecto intergeneracional de la educación es más fuerte cuando las madres adquieren mejores niveles de educación; véanse Black, Devereux y Salvanes (2005), y Currie y Moretti (2003).

2.9. Salario mínimo

En el contexto de la problemática social de la región, de particular importancia es el tema del salario mínimo. En párrafos precedentes se ha señalado la importancia del salario en la reducción de la tasa de pobreza de la región, así como su efecto en frenar la tasa de deserción escolar. Además, el salario tiene importantes repercusiones en la emigración. Un estudio realizado para México encontró evidencia de que el deterioro del salario real constituye el principal determinante en la decisión de emigrar ilegalmente a los EE. UU. (Hanson y Spilimbergo, 1996). Evidencia de los EE. UU. también indica que el salario mínimo ejerce un efecto negativo en la incidencia de la pobreza (Gundersen y Ziliak, 2004). De ahí la importancia que los ajustes de los salarios mínimos alcancen la magnitud que permitan restituir el poder adquisitivo de los trabajadores.

Hay que señalar que la evidencia empírica demuestra que los salarios mínimos no ejercen efectos adversos sobre el mercado laboral, sino que, al contrario, tienen efectos imperceptibles (Saget, 2001; OIT, 1997) o, incluso, positivos sobre el empleo (Card y Kruger, 1995) y sobre los salarios prevalecientes en el sector informal (Saget, 2008).

Las relaciones entre el crecimiento del salario mínimo y las tasas de pobreza y pobreza extrema de la región, para el período 2000-2006, se muestran en los Gráficos 16 y 17, respectivamente. En ellos se puede notar que a medida que los salarios han aumentado, las tasas de pobreza y de pobreza extrema han tendido a caer. Asimismo, se nota en el Gráfico 18 que la tasa de desempleo ha caído en forma paralela al crecimiento de los salarios mínimos, de manera que el aumento del salario no constituye un obstáculo a la reducción del desempleo.

Gráfico 16
América Latina: tasa de pobreza y crecimiento del salario mínimo

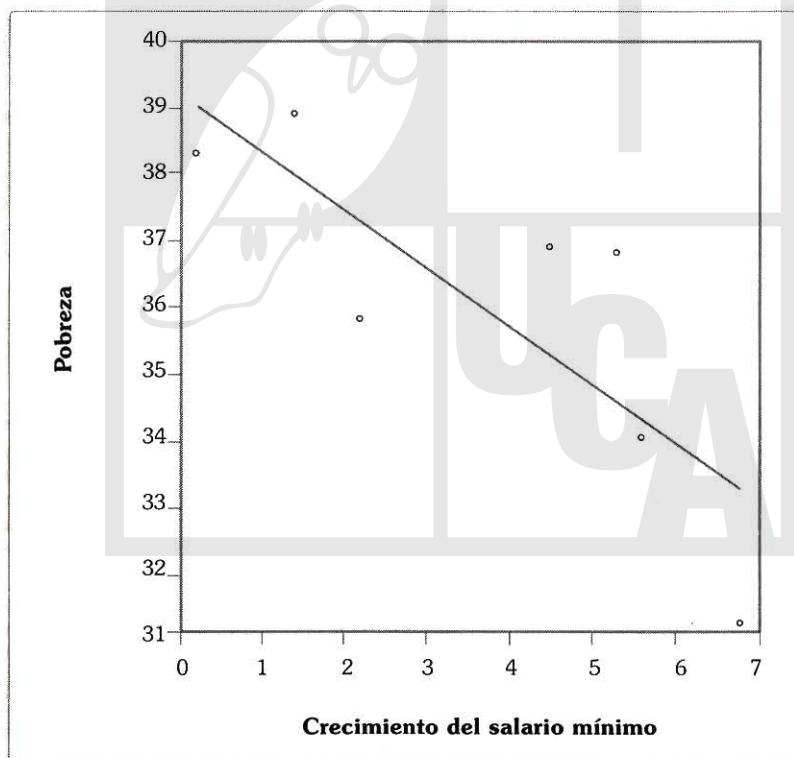


Gráfico 17

América Latina: tasa de pobreza extrema y crecimiento del salario mínimo

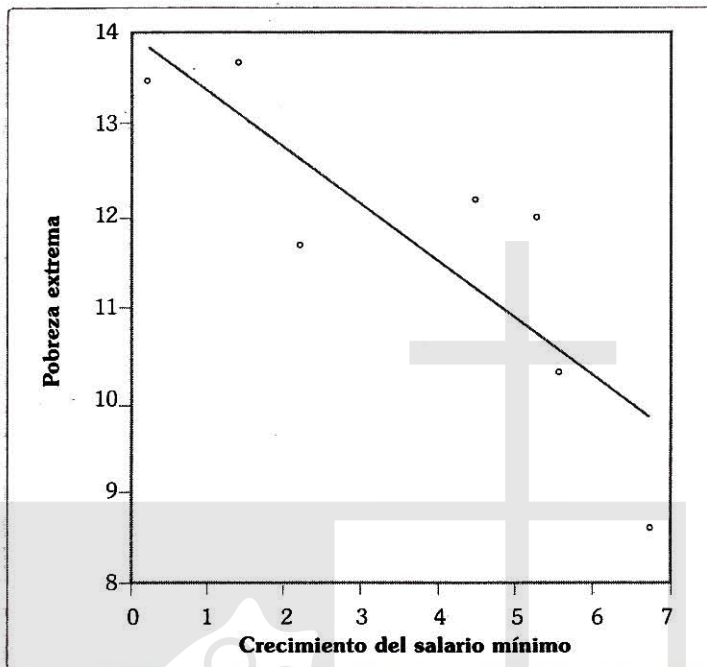
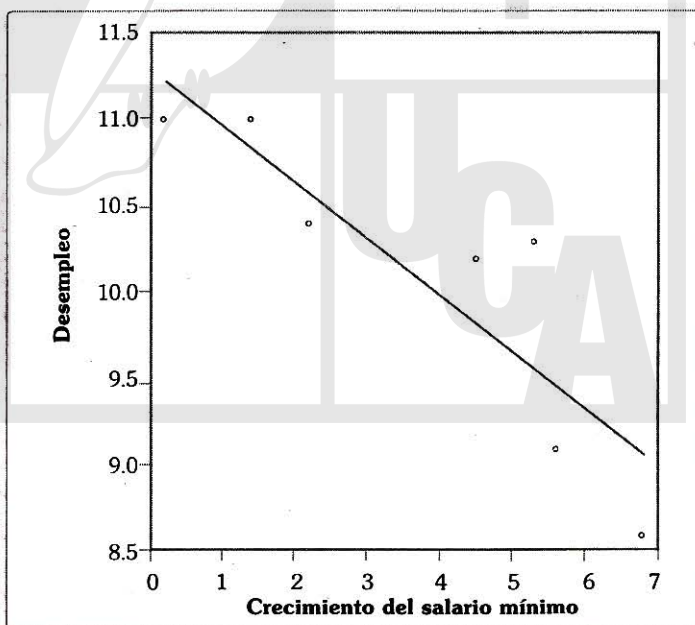


Gráfico 18

América Latina: tasa de desempleo y crecimiento del salario mínimo



2.10. Otros efectos sociales del desempleo

A fin de conocer las distintas manifestaciones del desempleo y la pobreza, a continuación se examinan otros efectos sociales del desempleo. En primer lugar, se debe apuntar que existe evidencia de que el desempleo es una de las variables determinantes del crimen, como se ha constatado en una literatura extensa. Para el caso de una muestra de países desarrollados y en vías de desarrollo, que incluía a varios de América Latina, se ha encontrado que el aumento de un punto porcentual de la tasa de crecimiento económico, que es la variable determinante del desempleo, conduce a una caída de 2.4% en la tasa de homicidios y a una reducción de 13.7% en la tasa de robos (Fajnzylber, Lederman y Loayza, 2000), indicando estos autores lo siguiente: "By increasing the availability of job opportunities and raising wages in the legal vis-à-vis the criminal labor market, economic growth has a crime reducing effect"¹¹ (p. 246).

En el caso de El Salvador, se ha estimado que la tasa de robo departamental cae a medida de que aumenta el empleo en el respectivo departamento (Cáceres, 2007; Cáceres y Amaya, 2008). Para el caso de los Estados Unidos, se ha reportado evidencia de que la tasa de desempleo de jóvenes de entre 16 y 19 años está asociada con la tasa de crímenes de este estrato poblacional (Britt, 1994). Asimismo, la caída de los salarios de la población joven da lugar a aumentos de las tasas de crímenes, tal como reportan Gould, Weinberg y Mustard (2002)¹².

También existe evidencia presentada por varios estudios de los efectos devastadores del desempleo sobre la salud; un trabajo de Clark y Oswald (1994) concluyó: "Joblessness depresses well-being more than any other single characteristic, including important negative ones such as divorce and separation"¹³ (p. 655).

El efecto del desempleo sobre el suicidio también ha sido estimado en varios estudios. Goldsmith, Veum and Darity (1996), en base a datos del período 1972-1991, concluyen: "Unemployed are in worse mental and physical shape than employed people: 1 point increase in State unemployment rate results in an increase of 1.3 per cent in suicide rate"¹⁴. Existe, además, evidencia empírica que señala que el desempleo tiene alta incidencia en las enfermedades psicológicas, cardiovasculares y de alcoholismo (Brennen, 1977).

Se debe señalar también que el desempleo produce efectos que duran por mucho tiempo, o por toda la vida, y así ejerce repercusiones sociales y económicas persistentes (Darity y Goldsmith, 1996)¹⁵; repercusiones adversas que han sido detectadas en varios países¹⁶. Asimismo, la pobreza, que es una situación derivada del desempleo y del subempleo, tiene serias implicaciones sobre la duración de la vida de las personas. La evidencia presentada por Banerjee y Duflo (2007) para seis países demuestra que las personas pobres mueren a edad mucho más temprana que las personas no pobres, controlando por otros factores¹⁷.

11. "Al incrementarse la disponibilidad de oportunidades de empleo y elevarse los salarios en el mercado laboral legal por encima de los del mercado laboral criminal, el crecimiento económico tiene el efecto de reducir el crimen". (N. del E.).
12. Los autores reportan que "el 20% de la caída de los salarios de las personas con educación secundaria en el período de 1979 a 1997 predice un aumento del 10.8% de los crímenes contra la propiedad y un 21.6% de incremento de los crímenes violentos. Estas predicciones explican más del 50% de la tendencia a largo plazo en ambos índices, ilustrando cuánto de la tendencia a largo plazo del crimen está determinada por los salarios de trabajadores poco habilidosos".
13. "El desempleo deprime el bienestar más que cualquier otra característica por sí sola, incluyendo algunas características importantes negativas tales como el divorcio y la separación". (N. del E.).
14. "Los desempleados están en peores condiciones mentales y físicas que los empleados: un incremento de un punto en la tasa de desempleo estatal resulta en un incremento del 1.3% en la tasa de suicidios". (N. del E.).
15. Estos autores concluyen: "Unemployment reduces the quality of the workforce history embedded in the labor force, which by the intermediate run damages the psychological health of this group. To the extent that un-

Estos autores concluyeron que "poverty does kill" ("la pobreza sí mata").

Resultados similares han sido reportados para el caso de los Estados Unidos por Menchik (1993), quien encontró que las personas pobres tienen una duración de vida mucho más corta que las personas no pobres, siendo este fenómeno más agudo en el caso de los afroamericanos. Este trabajo concluyó que "the ratio of those who died in the poverty group exceeds the ratio of those who died in the richest group by nearly three to one (...) differences in mortality between ethnic groups are, in fact, in large part, a consequence of poverty"¹⁸ (p. 433).

En párrafos anteriores se argumentó que la pobreza se transmite de una generación a la siguiente, dado que los hijos de los desempleados y subempleados se ven obligados a retirarse de la escuela para trabajar, sacrificando así su educación, que sería el medio para poder haber salido de la pobreza en el futuro. Este fenómeno se ha identificado en varios países. En particular, un estudio de Johnson y Reed (1996) ha presentado evidencia de que en Gran Bretaña los hijos de padres que sufrieron períodos de desempleo experimentan ellos mismos experiencias de desempleo 15 años más tarde. Concluyen los autores: "It seems safe to conclude that there is clear intergenerational transmission of poverty

employment leaves a psychological imprint that persists following reemployment, individuals suffer lower self-esteem, learned helplessness, and a loss of the latent byproducts of working (like practice in time management), and their personal productivity is likely to suffer. Personal productivity of 'survivors' is also expected to decline as they witness the trauma of their coworkers. Even as employment returns, the feeling of insecurity remains, perhaps amplified" (p. 132). ["El desempleo reduce la calidad del historial de la mano de obra de la que está imbuído el conjunto de trabajadores, lo cual, en un plazo intermedio, daña la salud psicológica de este grupo. En la medida en que el desempleo deja una huella psicológica que persiste después de volver al empleo, los individuos sufren de baja autoestima, desvalimiento aprendido, y pérdida de los productos latentes del trabajo (como la práctica de la administración del tiempo), y su productividad personal tiende a disminuirse. La productividad de los 'sobrevivientes' también tiende a declinar a medida que son testigos del trauma de sus compañeros de trabajo. Aunque regrese el empleo, el sentimiento de inseguridad permanece, tal vez amplificado". (N. del E.)].

16. Una reseña de la literatura se encuentra en Eliason y Storrie (2006). Estos autores analizaron los casos de trabajadores que en 1987, en Suecia, perdieron sus empleos, permaneciendo desempleados hasta 1999. En el estudio se concluye lo siguiente: "We find that job displacement leaves permanent, or at least long-lasting scars; even after 12 years after displacement, the gap in annual earnings was as large as SEK 6,717 (US\$869) and the unemployment and employment differentials were 3.7 and 3.2 percentage points, respectively" (p. 834). ["Hemos encontrado que ser desplazado de un empleo deja cicatrices permanentes, o al menos de larga duración; incluso 12 años después del desplazamiento, la diferencia entre los ingresos anuales eran hasta de SEK 6,717 (US\$869), y las diferenciales del desempleo y empleo eran de 3.7 y 3.2 puntos porcentuales, respectivamente". (N. del E.)]. Sobre la pérdida de ingresos en otros países a raíz del desempleo, véanse Ruhm (1991), y Nickell, Jones y Quintini (2002).
17. Estos autores reportan: "Overall, 15.3% of those who were 50 and above in 1993 have died by 1997 among the extremely poor. The number is very similar among all the poor (15.8%) but much lower among those who were living between \$6 and \$10 a day (7%). The difference is particularly striking in rural areas (15% versus 3%) and still large in urban areas (18% versus 11%)". ["Globalmente, entre los extremadamente pobres, el 15.3% de los que en 1993 tenían 50 años o más han muerto para 1997. La cifra es similar para todos los pobres (15.8%), pero es mucho menor para los que viven con \$6-\$10 diarios (7%). La diferencia es particularmente impactante en las zonas rurales (15% versus 3%) y siempre considerable en zonas urbanas (18% versus 11%)". (N. del E.)].
18. "La proporción de los que murieron en el grupo de pobreza excede a la de los que murieron en el grupo más rico por casi tres a uno (...) las diferencias en la mortalidad entre grupos étnicos son, de hecho, en gran parte, una consecuencia de la pobreza". (N. del E.)

through unemployment. Those people raised against the background of unemployment are approximately twice as likely as the population in general to end up with a substantial history of unemployment themselves"¹⁹ (p. 135).

Una reseña extensa de los efectos sociales del desempleo se encuentra en Sen (1997), quien concluyó que: "The penalties of unemployment include not only income loss, but also far-reaching effects on self-confidence, work motivation, basic competence, social integration, racial harmony, gender justice, and the appreciation and use of individual freedom and responsibility"²⁰ (p. 169).

Todo lo anterior pone en evidencia que el desempleo tiene repercusiones en contra de los valores que el ser humano considera más preciados: la dignidad, la familia y la vida.

3. Hacia un enfoque de derecho al trabajo

Los párrafos anteriores presentaron evidencia del papel determinante del mercado laboral sobre la pobreza, especialmente el desempleo, que es la principal causa de la pobreza en la región. Además, se ha presentado evidencia del papel de la escolaridad, los salarios y la ubicación geográfica en la incidencia de la pobreza. No obstante el singular papel del

mercado laboral sobre la pobreza, no existe un marco de análisis que integre estas dos variables con otras variables económicas, de manera que se pueda articular una gestión macroeconómica cuyas metas privilegiadas sean el empleo y la pobreza²¹.

Las repercusiones del desempleo y la pobreza sobre la calidad de vida son tan importantes que hacen necesaria la formulación de modelos de política económica en los que las distintas variables se ajusten y comporten de forma tal que hagan realidad el objetivo de mantener bajos niveles de desempleo y de pobreza, sin socavar las variables que tradicionalmente se han perfilado como de prioridad en la gestión económica.

La teoría establecida mantiene que la reducción de la tasa de desempleo podría llegar a ocasionar presiones inflacionarias; pero se debe apuntar que no existe evidencia contundente de que la inflación afecta el crecimiento económico (Bruno y Easterly, 1996). Además, puede haber maneras para atenuar las corrientes inflacionarias que podrían surgir del creciente empleo, mediante, por ejemplo, la promoción de aumentos de la productividad y por la persuasión y exhortación para que las empresas sean moderadas en sus precios y, asimismo, los trabajadores en las demandas de salarios.

19. "Parece acertada la conclusión de que hay una clara transmisión intergeneracional de la pobreza a través del desempleo. Aquellos que se crían en un ambiente de desempleo tienen aproximadamente el doble de probabilidad, a comparación con la población en general, de tener ellos mismos una considerable trayectoria de desempleo". (N. del E.).
20. Este autor también se refiere a la vida corta de los afroamericanos en los Estados Unidos (pp. 168-169). ["Las penalidades del desempleo incluyen no solo la pérdida de ingresos, sino también efectos de largo alcance para el autoestima, la motivación para trabajar, la competencia básica, la integración social, la armonía racial, la justicia de género, y la apreciación y el uso de la libertad y la responsabilidad individuales". (N. del E.)].
21. La ausencia de un marco analítico que vincule la pobreza y el mercado laboral ha sido planteado por Agénor (2005), quien apunta lo siguiente: "Macroeconomists have for a long time ignored the issue of poverty and how macroeconomic policy shocks are transmitted to the poor. (...) The state of the literature is very telling on this regard: until recently, papers focusing on the macro aspects of poverty were relatively rare, regardless of whether one is focusing on developing or industrial countries" (p. 373). ["Por mucho tiempo los macroeconomistas han ignorado la problemática de la pobreza y cómo las repercusiones de las políticas macroeconómicas se transmiten a los pobres. (...) El estado de la literatura que trata este tema es un indicador: hasta hace poco, los trabajos que se enfocaban en los aspectos macroeconómicos de la pobreza eran escasos, independientemente de si se centraban en los países industrializados o en desarrollo". (N. del E.)]. Véanse Ros (2005), y Frenkel y Ros (2006), sobre la determinación de la tasa de desempleo de varios países de la región en función de variables macroeconómicas.

El tema principal es ubicar al ser humano como el fin principal de la gestión económica, lejos de su concepción como un insumo de producción, de forma tal que su bienestar sea el objetivo último de la política económica. Al respecto, Stiglitz (2002) plantea: "In framing macroeconomic policies, we need to see our eyes open on the ultimate objectives, not on intermediate variables —i.e. on employment, growth, and living standards, not on inflation rates or exchange rates—. Such variables are important only to the extent that they affect the variables of fundamental importance"²² (p. 19).

Dado que el desempleo es fuente de graves problemas sociales y, particularmente, que la pobreza atenta contra la vida misma, es necesario redoblar los esfuerzos para generar mayores y mejores niveles de empleo en los países de la región. El enfoque de derechos es muy apropiado para estos fines, dado que su énfasis reside en el cumplimiento de obligaciones por parte del Estado ante la ciudadanía en materia de trabajo y del logro de una vida digna, así como en el reconocimiento por parte de los ciudadanos que tienen un aval legal conferido por sus derechos de tener trabajo y de no ser pobres. Y el derecho al trabajo es el vehículo para la realización de otros derechos humanos, como los derechos a la salud, a la educación y a la vida misma.

A continuación se presenta una breve reseña del origen del derecho al trabajo y de las experiencias de algunas agencias en la formulación de programas bajo el enfoque de derechos; y se aborda la configuración programática que el enfoque de derecho al trabajo podría tener para enfrentar el desempleo y la pobreza.

3.1. Orígenes del derecho al trabajo

El derecho al trabajo se encuentra registrado en la Carta de las Naciones Unidas²³, que en su artículo 55 establece que la ONU promoverá: "a. Niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social". Y el artículo 56 establece que: "Todos los Miembros se comprometen a tomar medidas conjunta o separadamente, en cooperación con la Organización, para la realización de los propósitos consignados en el Artículo 55". Hoy se reconoce que cuando estos artículos fueron redactados la intención era la eliminación de todas las formas de desempleo²⁴.

Posteriormente, en 1948, la ONU promulgó la Declaración Universal de Derechos Humanos, que en su Artículo 23 proclama: "1. Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo. (...) 3. Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social".

Años más tarde, la ONU promulgó el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que fueron aprobados por la Asamblea General en 1966. El Artículo 6 del segundo Pacto establece que: "1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y

22. "Al enmarcar las políticas macroeconómicas, debemos fijar la vista en los objetivos finales, no en las variables intermedias —como por ejemplo, en el empleo, el crecimiento y los niveles de vida, no en las tasas de inflación ni las tasas de cambio—. Estas variables tienen importancia solamente en cuanto afectan las variables de importancia fundamental". (N. del E.).

23. Disponible en <http://www.un.org/es/documents/charter/>.

24. Mundlak (2007).

tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho”.

En 1986, la ONU adoptó la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, que unificó los derechos civiles y políticos con los económicos, sociales y culturales. En 1993 se llevó a cabo la Conferencia Mundial de Derechos Humanos en Viena, en la cual se reconoció el derecho al desarrollo como un derecho universal no alienable y parte integral de los derechos fundamentales de la persona humana. En su Artículo 8.1, la Declaración hace referencia al derecho al trabajo, estipulando que el derecho al desarrollo implica asegurar “igualdad de oportunidades para todos en cuanto al acceso a los recursos básicos, la educación, los servicios de salud, los alimentos, la vivienda, el empleo y la justa distribución de los ingresos”.

La Declaración sobre el Derecho al Desarrollo fue fortalecida en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, la Declaración de El Cairo sobre Población y Desarrollo, la Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social, y la Plataforma para la Acción de la Conferencia Mundial sobre Género de Pekín.

Desde 1993 se estableció un grupo de trabajo de expertos para identificar los obstáculos a la implementación del derecho al desarrollo y recomendar mecanismos para hacer realidad el goce de estos derechos.

De especial relevancia es hacer referencia al Protocolo de San Salvador, Adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, suscrito en 1988 y que entró en vigor en 1989. En su Artículo 6, el Protocolo se refiere al derecho al trabajo en estos términos:

1. Toda persona tiene derecho al trabajo, el cual incluye la oportunidad de obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa a través del desempeño de una actividad lícita libremente escogida o aceptada.

2. Los Estados partes se comprometen a adoptar las medidas que garanticen plena efectividad al derecho al trabajo, en especial las referidas al logro del pleno empleo, a la orientación vocacional y al desarrollo de proyectos de capacitación técnico-profesional, particularmente aquellos destinados a los minusválidos. Los Estados partes se comprometen también a ejecutar y a fortalecer programas que coadyuven a una adecuada atención familiar, encaminados a que la mujer pueda contar con una efectiva posibilidad de ejercer el derecho al trabajo.

El Protocolo de San Salvador cubre en otros artículos temas relacionados con derechos sindicales, derecho a la seguridad social, a la salud, a un medioambiente sano, a la alimentación y educación, a los beneficios de la cultura, a la constitución y protección de la familia, derechos de la niñez, protección de los ancianos y protección de los minusválidos, entre otros.

3.2. Implementación del derecho al trabajo

En la actualidad hay importantes iniciativas para promover el enfoque de derechos como pilar fundamental de la cooperación internacional, particularmente por la ONU, la OEA, la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (SIDA), el Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID) del Gobierno inglés, entre otros.

En el marco de las reformas emprendidas por la ONU en 1997, el Secretario General instruyó a todas las agencias del sistema de la ONU a incorporar el enfoque de derechos humanos en sus actividades y programas. Después de varias aplicaciones en distintos sectores, las agencias acordaron, en 2003, una posición de Entendimiento Común sobre el enfoque de derechos humanos, que sería la plataforma para sus actividades de cooperación²⁵. Este Entendimiento Común comprende los siguientes puntos:

25. Sobre el Entendimiento Común, véase UNDP (2005a).

1. Todos los programas, las políticas y la asistencia técnica al servicio de la cooperación para el desarrollo deberían promover la realización de los derechos humanos, en la forma establecida en la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales de derechos humanos.

2. Los estándares y principios de derechos humanos contenidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos, así como en otros instrumentos internacionales de derechos humanos, y los principios derivados de los mismos, guían la cooperación y programación para el desarrollo, en todos los sectores y en todas las fases del proceso de programación.

3. La cooperación para el desarrollo contribuye al desarrollo de las capacidades de los "dentores de deberes" para cumplir con sus obligaciones y/o las capacidades de los "titulares de derechos" para reclamar sus derechos.

En el contexto de la aplicación o puesta en práctica del Entendimiento Común, se han identificado algunos elementos que se considera tienen un carácter necesario al enfoque de derechos humanos:

i) Llevar a cabo diagnósticos para identificar los derechos de las personas afectadas y las obligaciones de los que tienen la obligación de atenderlos, así como las causas que inhiben la realización de los derechos; ii) Efectuar análisis para determinar la capacidad de los que tienen los derechos para reclamarlos y de los que tienen obligaciones para cumplirlos, y el diseño de mecanismos para fortalecer estas capacidades; iii) Diseñar e implementar sistemas de seguimiento para constatar los resultados a favor de los derechos humanos; iv) Promover la participación de entidades internacionales de derechos humanos para fortalecer los procesos nacionales. (UNDP, 2006a).

Asimismo, se han identificado algunos elementos constitutivos que deberían estar presentes en los programas basados en el enfoque de derechos humanos: vínculos directos con los derechos humanos, rendición de cuentas, empoderamiento, participación y atención a los grupos vulnerables (UNDP, 2006a).

La práctica del enfoque de derechos humanos por la ONU se ha extendido al diseño de *check lists* para la programación de operaciones (UNDP, 2003), la preparación de recursos didácticos (UNDP, 2006a), metodologías para llevar a cabo la programación de operaciones bajo un enfoque de derechos (UNDP, 2005a y 2006a), así como la elaboración de programas de género (UNDP, 2006c), combate a la corrupción (UNDP, 2004), metas de desarrollo del milenio (UNDP, 2005e), acceso a la justicia (UNDP, 2005c), estrategias de reducción de la pobreza (UNDP, 2003 y 2005d), desarrollo regional (UNDP, 2005g), entre otros. También ha habido ejercicios de evaluación de las experiencias nacionales²⁶, y se han diseñado indicadores de seguimiento y evaluación (UNDP, 2006b). Otras agencias de la ONU también han efectuado importantes avances en el enfoque de derechos en sus actividades (Unicef, 2005). Por razones de espacio no se comenta el valioso aporte de la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de la ONU en materia del enfoque de derechos aplicado a varios sectores²⁷.

3.3. Sistema Nacional de Promoción de la Realización del Derecho al Trabajo

La pregunta que surge en este punto se relaciona con la manera en que se puede conformar un enfoque de derecho al trabajo. Una dificultad radica en la fragmentación de los que tienen estos derechos, o de las organi-

26. Al respecto, es de interés hacer referencia a las recomendaciones del equipo evaluador sobre la aplicación del enfoque de derechos en Moldova, que aconsejó aumentar la participación de la comunidad, aumentar las actividades de *advocacy*, explicitar la atención prioritaria a grupos marginados, evaluar la capacidad de ejecución antes de iniciar los proyectos, establecer metas explícitas en cuanto a derechos humanos (UNDP, 2005g).

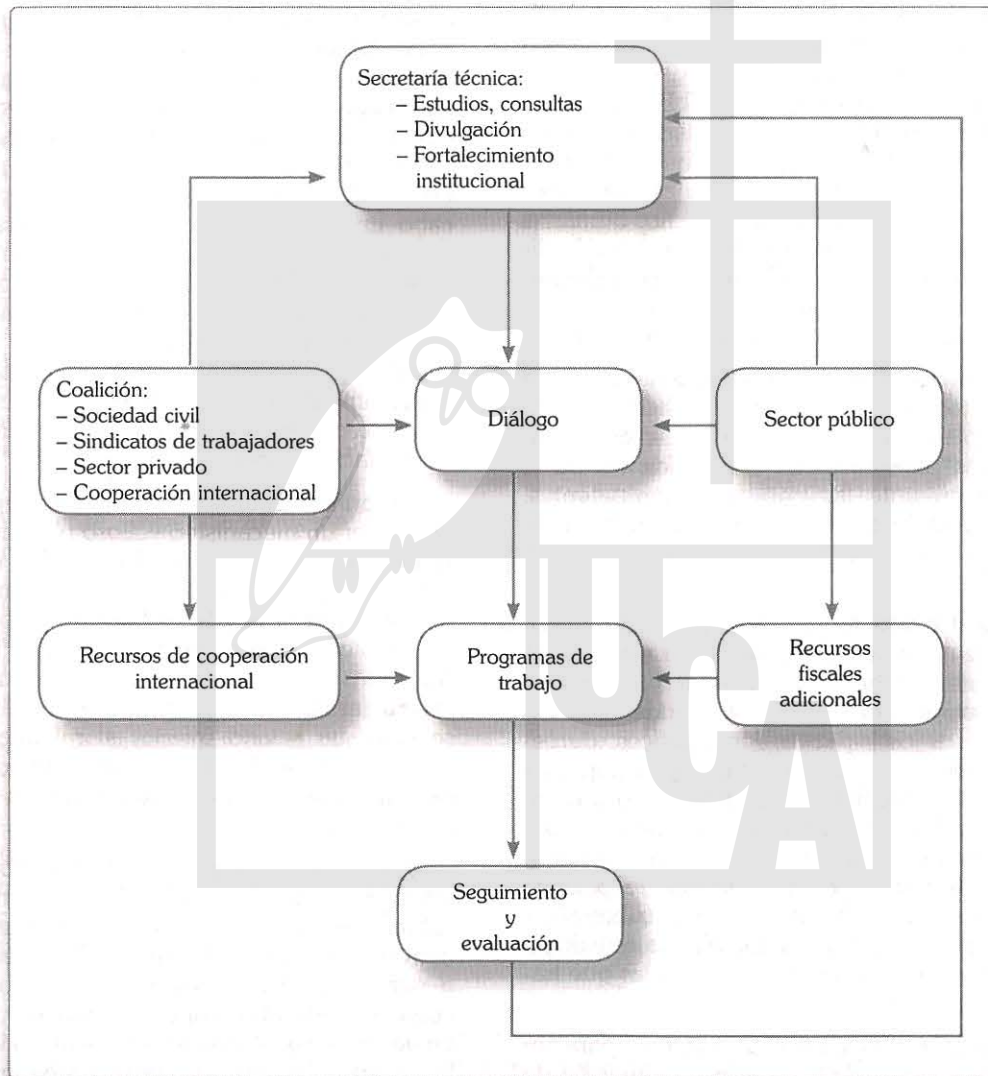
27. Véase www.ohchr.org.

zaciones de la sociedad civil que velan por el combate a la pobreza, lo que representa una dificultad para que los desempleados se manifiesten en forma tal que se pueda establecer un diálogo con aquellos que tienen la obligación de atender sus demandas.

Se considera que es de especial importancia establecer un Sistema Nacional de Promo-

ción de la Realización del Derecho al Trabajo, en el que se sumen los esfuerzos de distintos sectores, y se haga explícito el papel que cada uno desempeña, se establezca una visión de mediano y largo plazo, y se estructuren mecanismos de consulta, diálogo, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas. La propuesta de tal Sistema se presenta en el Gráfico 19.

Gráfico 19
Sistema nacional de promoción del derecho al trabajo



El punto de partida sería la creación de una coalición nacional de entidades y agencias que tienen interés en combatir la pobreza y fortalecer la generación de empleo, la cual asumiría el rol de vocero legítimo en estas materias. Miembros de esta coalición podrían ser las distintas organizaciones de la sociedad civil, las agencias de cooperación internacional, los sindicatos de trabajadores, el sector privado y universidades, entre otros.

La coalición contaría con una secretaría permanente que actuaría como órgano técnico nacional. A través de sus programas de estudio, esta secretaría alimentaría el diálogo nacional con el sector público y, en términos más amplios, las comunidades. En particular, efectuaría consultas con las poblaciones menos favorecidas, desarrollaría programas de capacitación para que la ciudadanía esté en mejor posición para reclamar sus derechos humanos y llevaría a cabo programas continuos de divulgación sobre el derecho al trabajo. Además, ofrecería apoyo de tutela para que personas afectadas puedan manifestar sus querellas.

La secretaría también se pronunciaría sobre proyectos de ley que tengan incidencia en el empleo y la pobreza. Además, efectuaría estudios para sustentar las posiciones de la Coalición ante las entidades competentes, en el sentido de mantener políticas públicas que favorezcan el empleo y la reducción de la pobreza.

De especial importancia sería que periódicamente la secretaría efectuara estudios de diagnóstico sobre la situación de la pobreza y el desempleo en el país, otorgando atención especial a los aspectos demográficos, de género y localización geográfica, y el papel de estos en la incidencia del desempleo y de la pobreza. La divulgación de estos estudios contribuiría a generar conciencia y preocupación, en los distintos estratos y sectores del país, de la gravedad de la situación del subempleo, desempleo y pobreza, y contribuiría a dialogar y lograr consensos sobre las medidas que habría que tomar.

Además, estos estudios servirían para diseñar una línea de base sobre la situación de

la pobreza y el desempleo, en base a la cual se efectuarían las labores de seguimiento y evaluación. En ese contexto, se diseñarían los mecanismos de rendición de cuentas que permitan analizar en forma transparente los avances logrados y las dificultades prevaletentes.

La Coalición mantendría comunicación fluida con el Ministerio Público, o la Procuraduría de Derechos Humanos, estableciendo actividades conjuntas en temas de interés. Por otra parte, el principal papel de la Secretaría sería facilitar el diálogo entre la Coalición y el sector público, y con otros interlocutores, sobre bases técnicas, objetivas y en forma continua. Del diálogo resultaría una agenda de trabajo con relación a los distintos aspectos que inciden en la realización del derecho al trabajo. En particular, se podría considerar que la Coalición y el sector público lleven a cabo una serie de programas de desarrollo que serían estructurados para contribuir a la realización del derecho al trabajo. Los programas a ser estructurados dependerían de la situación particular de cada país, pero se puede suponer que incluirían aquellos programas que tienen impactos especiales en la generación de empleo y en la reducción de la pobreza. A continuación, algunos ejemplos.

En primer lugar, el empleo de emergencia puede ser un mecanismo valioso para atender situaciones de alto desempleo en algunas zonas de un país, o el desempleo resultante de desastres naturales. Varios tipos de programas de empleo de emergencia han sido implementados en algunos países con resultados favorables. En estos programas generalmente se paga un salario inferior al mínimo y se laboran menos de ocho horas a fin de dar cabida a otras personas a los beneficios de los programas.

En segundo lugar, en vista del papel adverso que la inaccesibilidad física desempeña sobre el empleo de calidad y la pobreza, es conveniente atender los obstáculos al empleo a raíz de la localización geográfica, lo cual, como se pudo observar en el Gráfico 9, constituye un serio obstáculo a la eliminación de la pobreza. Esto implica llevar a cabo grandes

inversiones en infraestructura física para lograr una integración nacional uniforme en el país en cuestión.

En tercer lugar, también hay que hacer referencia al papel adverso que los bajos niveles de escolaridad tienen sobre el empleo de calidad y la pobreza. De hecho, existe evidencia de que aumentar los niveles de educación es un medio para aumentar los niveles de ingresos de las personas. Por tanto, un elemento importante del compromiso de atender el derecho al trabajo debería ser el acuerdo de incrementar de forma sustancial el financiamiento a la educación y a la capacitación para el trabajo. Aumentar los niveles de escolaridad traería beneficios adicionales en términos de impartir mayor dinamismo a la economía nacional, lo que a la vez redundaría en la generación de puestos de trabajo adicionales²⁸.

Asimismo, atención especial debería otorgarse a mejorar la calidad de los trabajos ya existentes, aquellos del subempleo y del sector informal. Esto implica el fortalecimiento y ampliación de los mecanismos de financiamiento a la microempresa, y el desarrollo de programas de fortalecimiento institucional para la generación de mayor valor agregado por el sector microempresarial.

Finalmente, especial atención debería prestarse a la solución de las necesidades de las poblaciones más vulnerables, como las minorías étnicas, personas de la tercera edad, los que viven en la calle, discapacitados y deportados, entre otros.

El Sistema Nacional promovería la ejecución de estos programas en el contexto en que se reconoce que la ciudadanía tiene un derecho legítimo al trabajo, y que el Gobierno y la comunidad tienen la obligación de atender esos derechos. Es decir, el énfasis principal en estas tareas sería la exigibilidad del derecho al trabajo y la facilitación de respuestas por parte del Gobierno y las comunidades.

El Sistema descrito tendría como objetivos expresos el logro de resultados con relación a la concreción del derecho al trabajo. Un resultado específico debería ser el aumento de la conciencia o del reconocimiento por parte de los tenedores de obligaciones y derechos con respecto al derecho al trabajo. Esto implica que los primeros reconozcan su obligación de contribuir a generar más y mejores trabajos; y para los segundos implica recurrir a las distintas instancias para reclamar la concreción de sus derechos. Por tanto, otro resultado radica en lograr un mayor compromiso político en la generación del empleo de calidad, mediante la mayor atención a la educación, la infraestructura física para alcanzar mayor integración nacional y la generación de empleo de emergencia, entre otros programas. Otro resultado debería ser el aumento de las facilidades de tutela legal para apoyar a las personas afectadas en reclamar sus derechos.

Una fuente de apoyo para el logro de los resultados señalados anteriormente sería la participación en la coalición de las organizaciones de la sociedad civil y de la cooperación internacional, de los partidos políticos y, particularmente, de los medios de comunicación. En efecto, existe literatura que pone en evidencia el importante papel de los medios de comunicación en el avance de metas sociales²⁹.

De especial importancia es que el Sistema Nacional cuente con un mecanismo de seguimiento y evaluación no solo de los flujos de los recursos nacionales y de la cooperación internacional, sino también del comportamiento a través del tiempo del desempleo, subempleo, salarios, pobreza y otras variables sociales. Las evaluaciones periódicas, anuales o semestrales, servirían para dialogar sobre las necesidades pertinentes, los avances alcanzados, y, en especial, para profundizar en la ciudadanía y los sectores público y privado la conciencia de derechos y obligaciones en torno al trabajo. Un componente del sistema de seguimiento

28. Existe evidencia para varios países de la región con relación al efecto positivo que la educación ejerce sobre el dinamismo económico; véase el estudio de Skipper (2006) para el caso de El Salvador.

29. Véase Besley y Burgess (2003).

debería ser el establecimiento de estándares y *benchmarks* (puntos de referencia) relacionados con metas de pobreza, desempleo, subempleo, gasto público social, etc.

Para los efectos de divulgación, se podría considerar la preparación de un reporte anual de derecho al trabajo, que contendría la situación de la problemática del trabajo en sus diferentes aspectos, las tendencias, el cumplimiento de las metas y los obstáculos prevalecientes. La coalición podría, asimismo, efectuar gestiones ante empresas y gremios del sector privado, con miras a que estos adopten prácticas de respeto y defensa a los derechos humanos, incluyan este tema en sus labores de capacitación interna, mantengan un sistema balanceado de contrataciones por género, discapacidad, juventud, etnia, y prohíban el trabajo infantil y la discriminación de cualquier clase.

Asimismo, la coalición podría considerar la participación en el país de relatores especiales, expertos que la Comisión de Derechos Humanos de la ONU asigna a países específicos. O podría considerar la creación de un cuerpo de relatores nacionales, conjuntamente con el Ministerio Público y agencias internacionales, con el fin de evaluar e informar sobre las dinámicas de la realización del derecho al trabajo³⁰.

El sistema descrito es un sistema nacional, pero se puede concebir un sistema regional o internacional. Varios autores han planteado necesidad de una ética global que sustente un enfoque de derecho al trabajo, como complemento de la globalización económica (Sen, 2000).

3.4. Aspectos financieros

La realización del enfoque del derecho al trabajo implica la movilización de recursos adicionales para atender los programas invo-

lucrados en la promoción del empleo. Habría que señalar que varios estudios³¹ han indicado que la tasa de esfuerzo fiscal de los países de la región es inferior al valor esperado, o sea, al que deberían tener en base a su nivel de desarrollo. Esto habría que contrastarlo con la estimación del costo de la violencia, que representa para la región en conjunto un 14.4% del producto (Londoño y Guerrero, 1999). Dada la evidencia de que el crimen (especialmente, contra la propiedad) aumenta en función del desempleo, es válido plantear que los costos involucrados en la ejecución de programas de promoción del empleo serán inferiores a los beneficios derivados de la reducción de la criminalidad. El punto que se debe enfatizar es que existe evidencia de encuestas de opinión de que la población está más dispuesta a pagar por medidas de redistribución (como aumentos al financiamiento del capital humano, por ejemplo) cuando reconoce que la pobreza se origina en variables y circunstancias adversas que el individuo no puede cambiar (Fong, 2001). Y, en efecto, en la región una persona pobre no puede cambiar el hecho de haber estado sujeta a trabajo infantil, ni que sus padres no tuvieron altos niveles de educación o solo dispusieron de empleos precarios, o que se vive en una comunidad inaccesible. El reconocimiento de estas realidades puede contribuir a crear un ambiente más propicio a las acciones compensatorias requeridas. De ahí la importancia de llevar a cabo actividades de difusión y diálogo en torno a la pobreza.

En este punto se trae a cuenta el trabajo de Cáceres (2007), que demuestra que si la inversión pública aumentara en El Salvador en tres puntos porcentuales, la tasa de crecimiento económico se incrementaría en 0.77% anual. Este estudio encuentra, además, que el crecimiento de un punto porcentual de la economía salvadoreña da lugar al aumento del

30. Sobre experiencias en este campo, véase UNDP (2006a).

31. Véanse Sengupta (2000) y Gómez-Sabaini (2006). El primer autor presenta una reseña de la literatura sobre este tema. Es del caso citar una de las conclusiones de Gómez-Sabaini: "El nivel de la carga tributaria global de la mayoría de los países es inferior en promedio, en alrededor de un tercio, respecto al que deberían tener en función de su nivel de ingreso per cápita. En términos absolutos, el dato implica que los mismos deberían tener una carga tributaria de entre 3 y 4 puntos adicionales del PIB" (p. 72).

empleo en 0.89 puntos porcentuales. Por tanto, se encuentra que el esfuerzo de inversión adicional conduciría al crecimiento del empleo en 0.68%, o sea, la creación de cerca de 17 mil empleos adicionales anualmente.

La discusión anterior indica que hay maneras de reducir la pobreza mediante la reducción del desempleo, impulsando el dinamismo económico y a través de políticas redistributivas relacionadas con la dirección del gasto. En un marco más amplio habría que ubicar la reducción de la pobreza como la meta fundamental de la gestión económica, a partir de lo cual se estructuran las medidas fiscales, de recaudación, distribución y gasto, así como los medios directos para promover el empleo para alcanzar objetivos de bienestar de la población bajo las líneas de pobreza.

De particular importancia sería promover la conformación de un pacto fiscal para el derecho al trabajo que condujera a la movilización de recursos fiscales adicionales en un marco de rendición de cuentas. En efecto, partiendo del corte al final del ejercicio fiscal, se podría hacer seguimiento en forma electrónica de los gastos, y también de las recaudaciones adicionales que los sustentan, de manera que al terminar el nuevo ejercicio se pudiera verificar que existe igualdad entre gastos e ingresos adicionales.

Asimismo, la cooperación internacional está llamada a desempeñar un importante papel en el financiamiento de los programas de desarrollo involucrados, así como mediante su participación en la coalición. De especial importancia sería el establecimiento de un esquema en el

que los distintos programas a ser ejecutados fuesen presentados a la cooperación internacional, para que las distintas agencias de cooperación, según sus prioridades institucionales, manifestaran su interés de financiarlos. Esto a la vez facilitaría el seguimiento, la coherencia y la evaluación de resultados. Un punto de particular relevancia es que las agencias de cooperación internacional otorguen énfasis al tema del empleo en sus reuniones bilaterales con las autoridades nacionales³².

3.5. Coordinación

De especial importancia es el establecimiento de mecanismos de coordinación entre las diferentes entidades y sectores que participan en el Sistema Nacional de Derecho al Trabajo, a fin de evitar duplicar esfuerzos y ejecutar tareas y funciones en forma explícita, a la vez que se conoce qué hace cada participante, y qué clase y cuántos recursos aporta.

El Gráfico 20 presenta la articulación que se puede establecer entre los programas de desarrollo descritos anteriormente, y las contribuciones y actividades de las entidades participantes. Este es un mecanismo que se puede estructurar en forma electrónica, lo que contribuiría a la difusión de información sobre las acciones y avances en el país en materia de trabajo y derechos humanos. Este mecanismo se puede extender a la estructuración de un centro electrónico sobre derechos humanos, un portal del derecho al trabajo, que serviría como mecanismo de diálogo, consulta, divulgación y capacitación.

32. Este tema lo señala Stiglitz (2002): "While macroeconomic indicators get enormous attention, others, such as the level of employment, the level of wages and disparities in pay, are virtually ignored. I believe very strongly the information helps shape behaviour: if we focus on unemployment, we will almost inevitably seek to ensure that it remains within reasonable limits, and if it does not, we will inquire into why not" (p. 24). ["Mientras que los indicadores macroeconómicos reciben enorme atención, otros, como los niveles de empleo, el nivel de los salarios y las disparidades en la remuneración, son virtualmente ignorados. Estoy muy convencido de que la información ayuda a moldear el comportamiento: si nos enfocamos en el desempleo, inevitablemente buscaremos que permanezca dentro de límites razonables, y si no, investigaremos por qué no". (N. del E.)].

Gráfico 20
Esquema de coordinación

Programas de desarrollo	Participantes					
	Agencia internacional 1	Agencia internacional 2	ONG 1	ONG 2	Sector privado	Sindicatos
Empleo de emergencia						
Capacitación						
Infraestructura física						
Grupos vulnerables						
Servicios financieros						
Difusión						
Tutela legal						
Seguimiento y divulgación						

3.6. Reducción de la tasa de pobreza de América Latina

Una pregunta que necesariamente surge es la siguiente: ¿cuánto tiempo tomaría reducir la pobreza en forma perceptible? En base a la ecuación (2) del Cuadro 4 se puede calcular que si la región creciera a una tasa de 2% per cápita anual, tomaría 23 años para que la tasa de pobreza se redujera en la mitad. Resultados para cada uno de los países de la región se presentan en el Cuadro 6, tomados de Gasparini y Gutiérrez (2007). Se puede notar que en la mayoría de los países reducir la pobreza a la mitad en un período de 10 años exige tasas de crecimiento más elevadas que las experimentadas en años recientes. El Cuadro 8 también presenta el esfuerzo fiscal adicional requerido para ser gastado en forma proporcional a la población (es decir, sin un enfoque redistributivo) para reducir la pobreza a la mitad en 10 años, suponiendo

que el crecimiento económico per cápita es de 3% anual. En esta simulación se puede reducir la pobreza a la mitad, aun a una tasa de crecimiento relativamente baja, si se efectúa un esfuerzo fiscal. Se puede notar que los fondos fiscales requeridos serían cuantiosos en la mayoría de los países. Sin embargo, estos autores demuestran que si los recursos fiscales adicionales se destinaran a los estratos de la población más afectados por la pobreza, el esfuerzo fiscal requerido sería mucho menor.

Otras estimaciones han encontrado que la tasa de crecimiento económico per cápita requerida para reducir la pobreza extrema de América Latina y el Caribe a la mitad en 25 años es de 3.8% (Besley y Burgess, 2003), una tasa muy superior a la lograda en las décadas recién pasadas. Lo anterior indica que, además de recurrir al crecimiento económico para reducir la pobreza, se debe buscar otros medios.

Cuadro 6
Países de América Latina: crecimiento económico y reducción de la pobreza

País	Tasa anual de crecimiento económico per cápita requerido para reducir la pobreza a la mitad en 10 años	Tasa de impuesto adicional y gasto (porcentaje del producto) para reducir la pobreza a la mitad en 10 años, si la economía crece a 3% anual per cápita
Argentina	5.0	3.07
Bolivia	8.6	18.2
Brasil	5.4	3.5
Chile	3.4	0.7
Colombia	9.9	8.5
Costa Rica	6.1	3.4
Rep. Dominicana	3.4	1.1
Ecuador	5.4	9.1
El Salvador	6.4	15.1
Honduras	5.6	8.5
México	7.2	8.8
Nicaragua	5.5	12.6
Panamá	4.3	3.3
Paraguay	9.5	15.8
Perú	5.5	7.2
Uruguay	2.6	0.8
Venezuela	4.8	7.8

Ya se ha señalado la importancia de las transferencias directas para reducir la pobreza. Otro mecanismo radica en la distribución del ingreso hacia mayor equidad. Un estudio reciente estima que si la concentración en la distribución del ingreso disminuyera en la región en una desviación estándar, la tasa de pobreza extrema caería en 45% (Besley y Burgess, 2003). Esto pone en evidencia que la redistribución es un medio efectivo para reducir la pobreza. Dada la evidencia de que uno de los principales determinantes de la desigualdad en la región es la falta de capital humano (Londoño, 1996), la expansión acelerada de la educación es un medio para reducir la desigualdad y la pobreza. Por otra parte, se debe señalar que existe evidencia de que la expansión de los servicios bancarios en las zonas rurales, con el fin de aumentar la oferta

de crédito para los pobres, es un vehículo para reducir la desigualdad y la pobreza³³.

En el marco de la necesidad de recurrir a medios institucionales para reducir la pobreza, de especial importancia sería efectuar los cambios institucionales requeridos para que los pobres, subempleados y desempleados, así como las minorías étnicas, discapacitados y mujeres, tengan reservados puestos de representación política en diferentes niveles de los poderes estatales, a fin de estar en capacidad de influir en forma directa en los temas que los afectan.

Asimismo, se debe señalar que se ha presentado evidencia del importante papel que el fortalecimiento de la gobernabilidad ejerce sobre la caída de la pobreza, particularmente en aspectos de derechos de propiedad y del respeto a la ley (Besley y Burgess, 2003). En

33. Burgess y Pande (2002) reportan que la apertura de 30 mil sucursales bancarias en las zonas rurales de India condujo a caídas significativas de la pobreza rural, y a aumentos de la producción, el empleo, los salarios y la educación.

efecto, en el caso de 12 países de la región, en base a datos de 2006, se nota que existe una relación entre el indicador de rendición de cuentas y la tasa de pobreza, como se

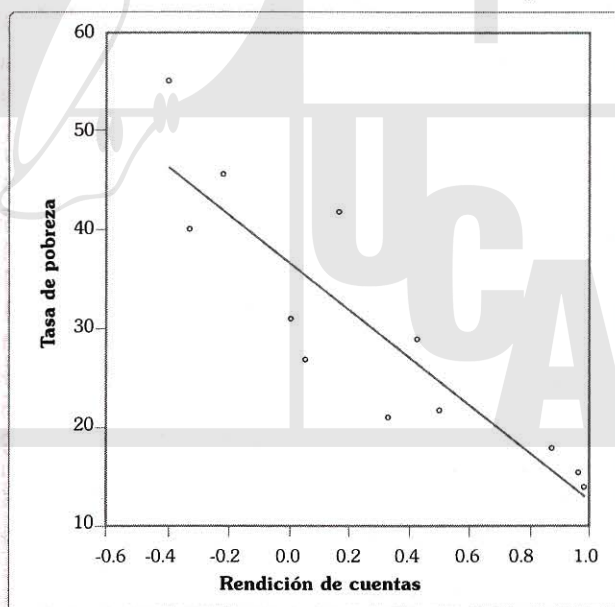
muestra en el Cuadro 7 y el Gráfico 21. Se puede apreciar que a medida que aumenta el indicador de rendición de cuentas, la tasa de pobreza disminuye³⁴.

Cuadro 7
Países de América Latina: tasas de pobreza e indicador de rendición de cuentas

País	Tasa de pobreza	Indicador de rendición de cuentas
Argentina	21.0	0.33
Brasil	29.0	0.43
Chile	13.9	0.98
Colombia*	45.4	-0.22
Costa Rica	18.0	0.87
Ecuador	39.9	-0.33
México	26.8	0.06
Panamá	21.7	0.50
Paraguay*	55.0	-0.40
Perú	31.2	0.01
República Dominicana	41.9	0.17
Uruguay	15.4	0.96

* Dato de 2005.

Gráfico 21
América Latina: índice de rendición de cuentas y tasa de pobreza



34. Los indicadores de rendición de cuentas se han tomado de Kaufmann, Kraay y Mastruzzi (2008).

4. Para concluir

De los párrafos anteriores se desprende que hay muchas ventajas en la promoción del empleo y, en términos más generales, del desarrollo económico y social mediante el enfoque de derecho al trabajo. Este enfoque conlleva elementos de diálogo y consulta, así como la participación de los grupos afectados y un mayor reconocimiento de la facultad de los ciudadanos para reclamar sus derechos, y mayor conciencia en el sector público y la comunidad de que tienen obligaciones con los ciudadanos.

Se debe señalar que en vista de las múltiples repercusiones del empleo en el bienestar del ser humano, la realización del derecho al trabajo constituye un medio efectivo para el goce de los derechos humanos: en cuanto reduce la pobreza, permite el disfrute de los derechos a la salud, a la educación, a la cultura, a una vida digna, y evita la muerte temprana.

El trabajo es el pilar de la libertad en cuanto otorga capacidades para que el ciudadano tenga control sobre su destino, haciendo efectivos sus derechos humanos y realizando todo su potencial inherente³⁵. Esa libertad, a la vez, hace grandes a las naciones.

En el Gráfico 22 se muestra la articulación de las distintas variables que determinan el círculo virtuoso que resulta de impulsar la realización del derecho al trabajo, en términos de crecientes volúmenes de empleo en un marco de crecimiento económico con equidad. El

punto de partida es el consenso en torno a un pacto fiscal que dé lugar a la generación de recursos fiscales adicionales para garantizar incrementos sustanciales en la inversión pública, en programas de generación de empleo de emergencia y en programas de fomento del capital humano. La inversión pública ejerce el papel de catalizar la inversión privada³⁶, la que por su parte genera puestos de trabajo, sirve de fundamento para la expansión de las exportaciones y del crecimiento económico. La inversión en capital humano contribuye a fortalecer la gobernabilidad, lo que a la vez coadyuva al desarrollo del sector exportador y al crecimiento económico. El punto a enfatizar es que el creciente dinamismo económico contribuye a la generación de ahorro nacional adicional, lo que fortalece las inversiones pública y privada, y las cuentas externas. Además, el dinamismo económico también genera mayores montos de recaudaciones fiscales, que dan un carácter sostenido al sistema descrito, o sea, un círculo virtuoso. En efecto, se puede demostrar que el esfuerzo fiscal original se puede pagar por sí mismo, en términos de futuras recaudaciones fiscales incrementales, cuyo valor presente superan las erogaciones originales³⁷.

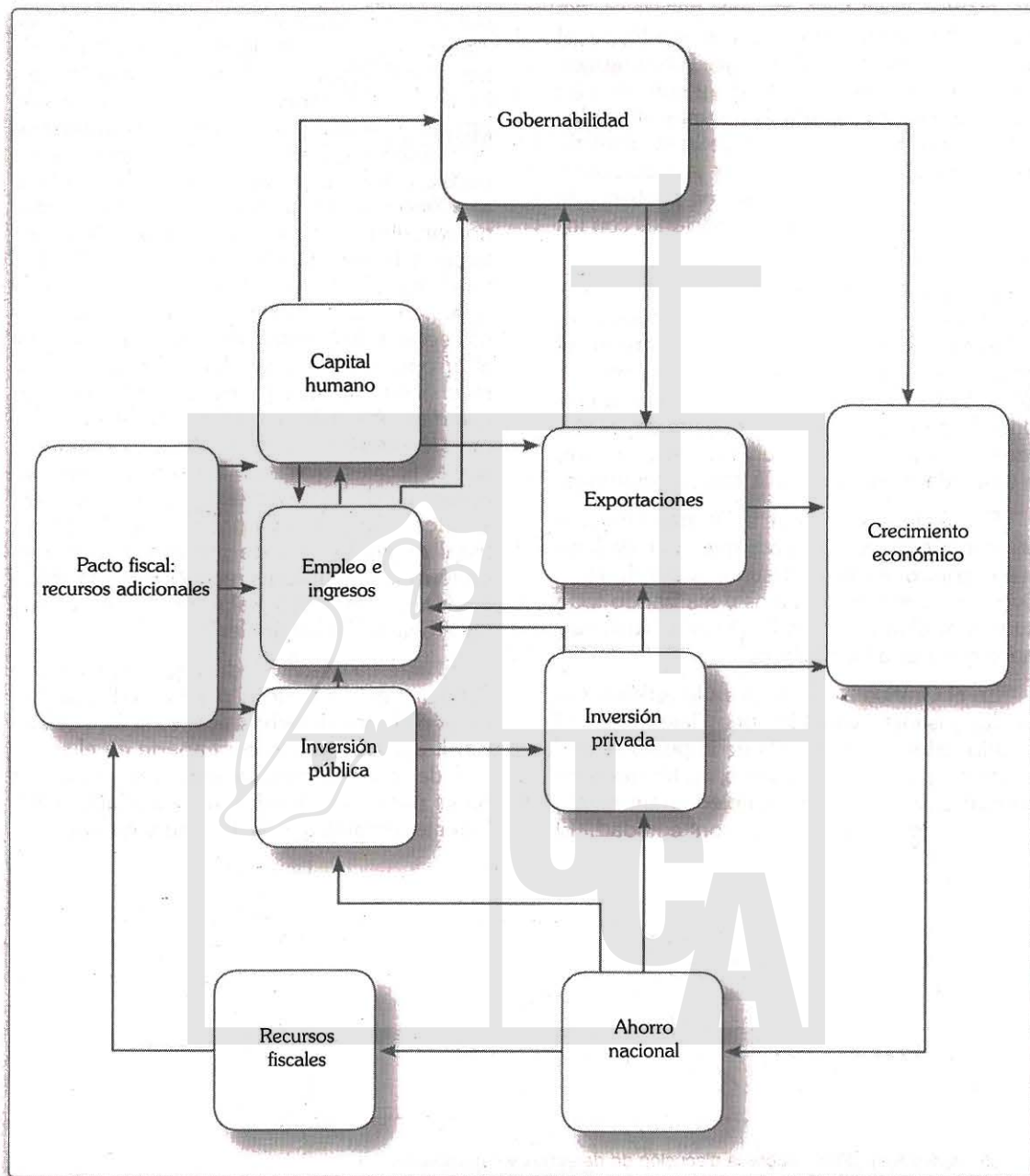
El sistema descrito indica que la realización del derecho al trabajo y, por su medio, la concreción de los derechos económicos, sociales y culturales tiene una contraparte en el sector real de la economía: la justicia social da las bases para una sociedad más productiva, coherente, dinámica, con libertad y en paz.

35. Véase Sen (2005), sobre la discusión de derechos y capacidades.

36. Evidencia del papel catalizador de la inversión pública sobre la inversión privada en los países centroamericanos se presenta en Cáceres (1997).

37. Véanse Londoño (1996) y Skipper (2006).

Gráfico 22
Círculo virtuoso: pacto fiscal como sustento del crecimiento económico con empleo y equidad



Referencias bibliográficas

- Abramovich, V. (2006). "Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo", *Revista de la Cepal*, 88, abril 2006, pp. 35-50.
- Agénor, P. R. (2005). "The Macroeconomics of Poverty Reduction", *The Manchester School*, 4, vol. 73, julio 2005, pp. 369-434.
- Akinbobola, T. O. y Saibu, M. O. O. (2004). "Income inequality, unemployment, and poverty in Nigeria: a vector autoregressive approach", *Journal of Economic Policy Reform*, 3, vol. 7, septiembre 2004, pp. 175-183.
- Aldaz-Carrol, E. y Morán, R. (2001). "Escaping The Poverty Trap in Latin America: The Role of Family Factors", *Cuadernos de Economía*, 114, vol. 38, agosto 2001, pp. 155-190.
- Altenburg, T.; Qualmann, R.; y Weller, J. (2001). *Modernización Económica y Empleo en América Latina. Propuestas para un desarrollo incluyente*. Santiago de Chile: Naciones Unidas-Cepal.
- Bacolod, M. P. y Ranjan, P. (2008). "Why Children Work, Attend School, or Stay Idle: The Roles of Ability and Household Wealth", *Economic Development and Cultural Change*, 4, vol. 56, julio 2008, pp. 791-828.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (1997). *Progreso Económico y Social en América Latina. Informe 1997*. Washington D. C.: BID.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2008). *Progreso Económico y Social en América Latina. Informe 2008*. Washington D. C.: BID.
- Banerjee, A. V. y Duflo, E. (2007). *Aging and Death under a Dollar a Day* [National Bureau of Economic Research Working Paper 13683]. Cambridge: NBER.
- Besley, T. y Burgess, R. (2003). "Halving Global Poverty", *The Journal of Economic Perspectives*, 3, vol. 17, verano 2003, pp. 3-22.
- Black, S. E.; Devereux, P. J.; y Salvanes, K. G. (2005). "Why the Apple doesn't fall far: Understanding Intergenerational Transmission of Human Capital", *The American Economic Review*, 1, vol. 95, marzo 2005, pp. 437-449.
- Blank, R. M.; Card, D.; Levy, F.; y Medoff, J. L. (1993). "Poverty, Income Distribution, and Growth: Are They Still Connected?", *Brookings Papers on Economic Activity*, 2, pp. 285-339.
- Bourguignon, F.; Ferreira, F. H. G.; y Méndez, M. (2007). "Inequality of Opportunity in Brazil", *The Review of Income and Wealth*, 4, vol. 53, diciembre 2007, pp. 585-618.
- Brenner, M. (1977). "Health Costs and Benefits of Economic Policy", *International Journal of Health Services*, vol. 7.
- Britt, C. L. (1994). "Crime and Unemployment Among Youths in the United States, 1958-1990: A Time Series Analysis", *The American Journal of Economics and Sociology*, 1, vol. 53, enero 1994, pp. 99-109.
- Bruno, M. y Easterly, W. (1996). "Inflation and Growth: In Search of a Stable Relationship", *The Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, 3, vol. 78, mayo-junio 1996, pp. 139-146.
- Burgess, R. y Pande, R. (2005). "Do Rural Banks Matter? Evidence from the Indian Social Banking Experiment", *American Economic Review*, 3, vol. 95, junio 2005, pp. 780-795.
- Cáceres, L. R. (1997). "Inversión y crecimiento económico en Centroamérica", *Comercio Exterior*, 6, vol. 47, julio 1997, pp. 429-436.
- Cáceres, L. R. (2007). *¿Qué variables determinan el desempleo?: Evidencia para México y Centroamérica* [Trabajo sin publicar].
- Cáceres, L. R. y Amaya, P. (2008). *Subempleo y pobreza en El Salvador* [Trabajo sin publicar].
- Chokie, M. y Partridge, M. D. (2008). "Low-Income Dynamics in Canadian Commu-

- nities: A Place-Based Approach”, *Growth and Change*, 2, vol. 39, junio 2008, pp. 313-340.
- Clark, A. E. y Oswald, A. J. (1994). “Unhappiness and Unemployment”, *The Economic Journal*, 424, vol. 104, mayo 1994, pp. 648-659.
- Clark, X.; Hatton, T. J.; y Williamson, J. G. (2004). “What Explains Emigration Out of Latin America?”, *World Development*, 11, vol. 32, noviembre 2004, pp. 1871-1890.
- Currie, J. y Moretti, E. (2003). “Mother’s Education and the Intergenerational Transmission of Human Capital: Evidence from College Openings”, *The Quarterly Journal of Economics*, 4, vol. 118, noviembre 2003, pp. 1495-1532.
- Darity, W. y Goldsmith, A. H. (1996). “Social Psychology, Unemployment and Macroeconomics”, *The Journal of Economic Perspectives*, 1, vol. 10, invierno 1996, pp. 121-140.
- DeFina, R. H. (2004). “The Impacts of Unemployment on Alternative Poverty Rates”, *The Review of Income and Wealth*, 1, vol. 50, marzo 2004, pp. 69-85.
- Deininger, K. y Okidi, J. (2003). “Growth and Poverty Reduction in Uganda, 1999-2000: Panel Data Evidence”, *Development Policy Review*, 4, vol. 21, julio 2003, pp. 481-509.
- Department for International Development (DFID) (2000). *Realising Human Rights for Poor People*. Londres: DFID.
- Eliason, M. y Storrie, D. (2006). “Lasting or Latent Scars? Swedish Evidence on the Long-Term Effects of Job Displacement”, *Journal of Labor Economics*, 4, vol. 24, octubre 2006, pp. 831-856.
- Emerson, P. M. y Portela Souza, A. (2003). “Is There a Child Labor Trap? Intergenerational Persistence of Child Labor in Brazil”, *Economic Development and Cultural Change*, 2, vol. 51, enero 2003, pp. 375-398.
- Fajnzylber, P.; Lederman, D.; y Loayza, N. (2000). “Crime and Victimization: An Economic Perspective”, *Economía, The Journal of the Latin American and Caribbean Economic Association*, 1, vol. 1, otoño 2000, pp. 219-302.
- Fong, C. (2001). “Social Preferences, Self-interest, and the Demand for Redistribution”, *Journal of Public Economics*, 2, vol. 82, noviembre 2001, pp. 225-246.
- Frenkel, R. y Ros, J. (2006). “Unemployment and the Real Exchange Rate in Latin America”, *World Development*, 4, vol. 34, abril 2006, pp. 631-646.
- Gasparini, L.; Gutiérrez, F.; y Tornarolli, L. (2007). “Growth and Income Poverty in Latin America and the Caribbean: Evidence from Household Surveys”, *The Review of Income and Wealth*, 2, vol. 53, junio 2007, pp. 209-245.
- Gaviria, A. (2007). “Social Mobility and Preferences for Redistribution in Latin America”, *Economía, The Journal of the Latin American and Caribbean Economic Association*, 1, vol. 8, otoño 2007, pp. 55-96.
- Goldsmith, A. H.; Veum, J. R.; y Darity, W. (1996). “The Impact of Labor Force History in Self-esteem and its Component Parts, Anxiety, Alienation and Depression”, *Journal of Economic Psychology*, 2, vol. 17, abril 1996, pp. 183-220.
- Gómez-Sabaini, J. C. (2006). *Cohesión social, equidad y tributación. Análisis y perspectivas para América Latina*. Santiago de Chile: Naciones Unidas-Cepal.
- Gould, E. D.; Weinberg, B. A.; y Mustard, D. B. (2002). “Crime Rates and Local Labor Market Opportunities in the United States: 1979-1997”, *The Review of Economics and Statistics*, 1, vol. 84, febrero 2002, pp. 45-61.
- Gundersen, C. y Ziliak, J. P. (2004). “Poverty and Macroeconomic Performance Across Space, Race, and Family Structure”, *Demography*, 1, vol. 41, febrero 2004, pp. 61-86.
- Hanson, G. H. y Spilimbergo, A. (1996). *Illegal Immigration, Border Enforcement, and Relative Wages: Evidence from Apprehensions at the US-Mexico Border* [National Bureau of Economic Research Working Paper 5592]. Cambridge: NBER.

- Harvey, P. (2002). "Human Rights and Economic Policy Discourse: Taking Economic and Social Rights Seriously", *Columbia Human Rights Law Review*, 2, vol. 33, pp. 363-471.
- Johnson, P. y Reed, H. (1996). "Intergenerational Mobility Among the Rich and Poor: Results from the National Child Development Survey", *Oxford Review of Economic Policy*, 1, vol. 12, primavera 1996, pp. 127-142.
- Kaufmann, D.; Kraay, A.; y Mastruzzi, M. (2008). *Governance Matters VII: Aggregate and Individual Governance Indicators, 1996-2007* [World Bank Policy Research Working Paper No. 4654]. Washington D. C.: Banco Mundial.
- Krishna, A.; Lumonya, D.; Markiewicz, M.; Mugumya, F.; Kafuko, A.; y Wegoye, J. (2006). "Escaping Poverty and Becoming Poor in 36 Villages of Central and Western Uganda", *The Journal of Development Studies*, 2, vol. 42, febrero 2006, pp. 346-370.
- Lawson, D. (2004). *The Influence of Ill Health on Chronic and Transient Poverty: Evidence from Uganda* [Chronic Poverty Research Center Working Paper No. 41]. Manchester: Institute for Development Policy and Management.
- Levernier, W.; Partridge, M. D.; y Rickman, D. S. (2000). "The Causes of Regional Variations in U.S. Poverty: A Cross-County Analysis", *Journal of Regional Science*, 3, vol. 40, agosto 2000, pp. 473-497.
- Livanos, I. (2007). "The Incidence of Long-term Unemployment: Evidence from Greece", *Applied Economic Letters*, 4-6, vol. 14, mayo 2007, pp. 405-408.
- Londoño, J. L. (1996). *Poverty, Inequality, and Human Capital Development in Latin America, 1950-2025*. Washington D. C.: Banco Mundial.
- Londoño, J. L.; Gaviria, A.; y Guerrero, R. (2000). *Asalto al desarrollo. Violencia en América Latina*. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Loyola Campos, A. (2007). "Transferencias monetarias condicionadas: ¿innovación eficaz o paliativo?", *Comercio Exterior*, 11, vol. 57, noviembre 2007, pp. 954-960.
- Menchik, P. L. (1993). "Economic Status as a Determinant of Mortality Among Black and White Older Men: Does Poverty kill?", *Population Studies*, 3, vol. 47, noviembre 1993, pp. 427-436.
- Morán, R. (1998). *Interrupting the Intergenerational Transmission of Poverty: The Role of early Childcare and Development*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Mundlak, G. (2007). "The Right to Work: Linking Human Rights and Employment Policy", *International Labour Review*, 3-4, vol. 146, pp. 189-215.
- Nickell, S.; Jones, P.; y Quintini, G. (2002). "A Picture of Job Insecurity Facing British Men", *The Economic Journal*, 476, vol. 112, enero 2002, pp. 1-27.
- Oreopoulos, P.; Page, M. E.; y Stevens, A. H. (2006). "The Intergenerational Effects of Compulsory Schooling", *Journal of Labor Economics*, 4, vol. 24, octubre 2006, pp. 729-760.
- Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) (1997). *Employment Outlook 1997*. París: OECD.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (1997). *Panorama Laboral 1997*. Lima: OIT.
- Partridge, M. D. y Rickman, D. S. (2008). "Does a Rising Tide lift All Metropolitan Boats? Assessing Poverty Dynamics by Metropolitan Size and County Type", *Growth and Change*, 2, vol. 39, junio 2008, pp. 283-312.
- Rama, M. (1995). *Do Labor Market Policies and Institutions Matter?* Banco Mundial.
- Romer, C. D. y Romer, D. H. (1999). "Monetary Policy and the Well-Being of the Poor", *Economic Review*, 1, primer trimestre 1999, pp. 21-49.

- Ros, J. (2005). *El desempleo en América Latina desde 1990. Estudios y Perspectivas 29*. México D. F.: Naciones Unidas-Cepal.
- Ruhm, C. (1991). "Are Workers Permanently Scarred by Job Displacements?", *The American Economic Review*, 1, vol. 81, marzo 1991, pp. 319-324.
- Saget, C. (2001). "Poverty Reduction and Decent Work in Developing Countries: Do Minimum Wages Help?", *International Labour Review*, 3, vol. 140, pp. 237-269.
- Sen Gupta, A. (2007). *Determinants of Tax Revenue Efforts in Developing Countries* [IMF Working Paper No. 07/184]. Washington D. C.: Fondo Monetario Internacional.
- Sen, A. (1997). "Inequality, Unemployment and Contemporary Europe", *International Labour Review*, 2, vol. 136, pp. 155-172.
- Sen, A. (2000). "Work and Rights", *International Labour Review*, 2, vol. 139, pp. 119-128.
- Sen, A. (2005). "Human Rights and Capabilities", *Journal of Human Development*, 2, vol. 6, julio 2005, pp. 151-165.
- Sengupta, A. (2000). "Realizing the Right to Development", *Development and Change*, 3, vol. 31, junio 2000, pp. 553-578.
- Skipper, S. A. (2006). "Desarrollo del capital humano y reducción de la pobreza en El Salvador", *Comercio Exterior*, 11, vol. 56, noviembre 2006, pp. 968-979.
- Stiglitz, J. E. (2002). "Employment, Social Justice and Societal Well-being", *International Labour Review*, 1-2, vol. 141, pp. 9-29.
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) (2005). *A Human Rights Approach to Unicef Programming for Children and Women: What it is, and Some Changes it Will Bring*. Unicef.
- United Nations Development Programme (UNDP) (2003). *Poverty Reduction and Human Rights. A practice note*. New York: UNDP.
- United Nations Development Programme (UNDP) (2004). *The Impact of Corruption on the Human Rights based Approach to Development*. Oslo: UNDP-Oslo Governance Centre.
- United Nations Development Programme (UNDP) (2005a). *Mainstreaming Human Rights in Country Programming*. UNDP.
- United Nations Development Programme (UNDP) (2005b). *Making Human Rights Work, Implementation of a Human Rights-Based Approach to Development Programming in Europe and the CIS*. Prague: UNDP.
- United Nations Development Programme (UNDP) (2005c). *Programming for Justice: Access for All. A Practitioners Guide to a Human Rights-Based Approach to Access to Justice*. Bangkok: UNDP.
- United Nations Development Programme (UNDP) (2005d). *Pilot Project on HRBA to National Poverty Reduction Strategies*. Bishkek: UNDP.
- United Nations Development Programme (UNDP) (2005e). *Human Rights Programme Review, Report to UNDP Moldova*. Chisinau: UNDP.
- United Nations Development Programme (UNDP) (2005f). *Targeting MDGs at the Local Level with a HRBA*. Buenos Aires: UNDP.
- United Nations Development Programme (UNDP) (2005g). *A Human Rights-Based Approach to Regional Development*. UNDP.
- United Nations Development Programme (UNDP) (2006a). *Applying a Human Rights-Based Approach to Development Cooperation and Programming: A UNDP Capacity Development Resource*. UNDP.
- United Nations Development Programme (UNDP) (2006b). *Indicators for Human Rights Based Approaches to Development in UNDP Programming: A Users' Guide*. UNDP.
- Woodon, Q.; Castro-Fernández, R.; Lee, K.; López-Acevedo, G.; Siaens, C.; Sobrado, C.; y Tre, J. P. (2001). "Poverty in Latin America: Trends (1986-1998) and Determinants", *Cuadernos de Economía*, 114, vol. 38, agosto 2001, pp. 127-153.