

#10,00

ICONOS | 11

Revista de FLACSO-Ecuador
No 11. Julio, 2001
ISSN 13901249

Los artículos que se publican
en la revista son de exclusiva
responsabilidad de sus autores,
no reflejan necesariamente el
pensamiento de **ICONOS**

Director de Flacso-Ecuador
Fernando Carrión

Consejo editorial
Felipe Burbano de Lara (Editor)
Edison Hurtado (Co-editor)
Franklin Ramírez
Alicia Torres
Mauro Cerbino
Eduardo Kingman

Producción:
FLACSO-Ecuador

Diseño e ilustraciones:
Antonio Mena

Impresión:
Edimpres S.A.

FLACSO-Ecuador
Ulpiano Páez N 19-26 y Av. Patria
Teléfonos: 232-029/ 030 /031
Fax: 566-139

E-mail: fburbano@flacso.org.ec
ehurtado@flacso.org.ec

ICONOS agradece el auspicio del
Instituto Latinoamericano
de Ciencias Sociales (ILDIS)

FLACSO . Biblioteca

Índice

Coyuntura

6

**Diálogo y poder:
los simulacros de la democracia**

Pablo Dávalos

17

Colombia, Estados Unidos y la seguridad nacional en los países andinos

Adrián Bonilla

Dossier

30

**El saldo social de la década de 1990:
aumento de la pobreza y concentración del ingreso**

SIISE

42

**“Recetas” para todo, trabajo para pocos.
La transformación del trabajo y de la política social en América Latina**

Laura Pautassi

60

**Fenómenos ligados al cambio de las políticas públicas:
el caso del INNFA**

Nathalia Novillo

68

**Diagnóstico sobre seguridad ciudadana en Ecuador:
un paso hacia la definición de políticas públicas**

Equipo Políticas Públicas, FLACSO

80

**El género en el Estado:
entre el discurso civilizatorio y la ciudadanía**

Gioconda Herrera

89

Sugerencias bibliográficas sobre política social y política pública

Debate

94

La frontera étnica en el espacio de la crítica

Andrés Guerrero

Temas

100

**Los personajes masculinos de Pablo Palacio:
orden y desorden del buen caballero quiteño**

Pierre Lopez



Frontera

126

El zapatismo y la nueva ley indígena en México

Jorge Alonso

110

**¡Chiapas es México! Autonomías indígenas:
luchas políticas con una gramática moral**

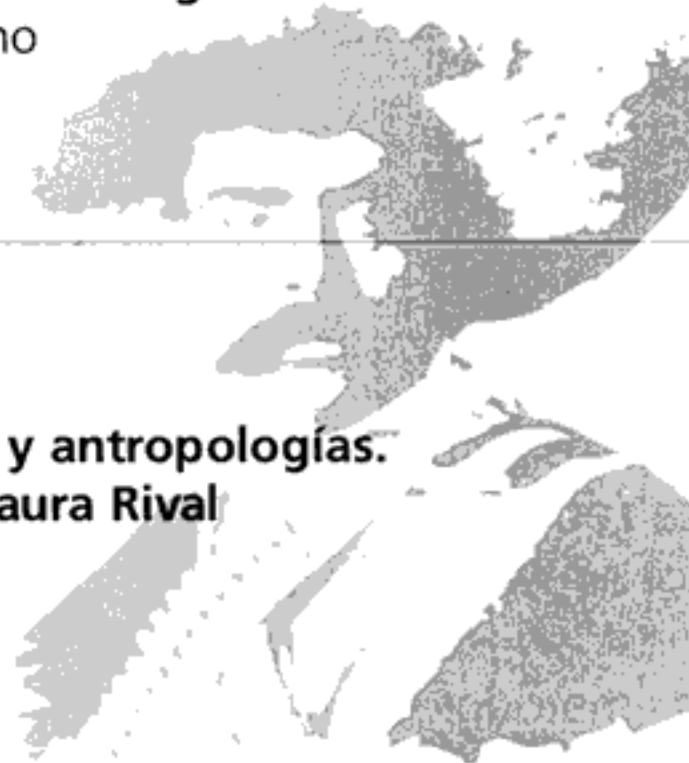
Xochitl Leyva Solano

Diálogo

140

**De antropólogas y antropologías.
un diálogo con Laura Rival**

Alicia Torres



152

Reseñas

164

Sugerencias bibliográficas

168

Contenidos ICONOS 10

“Recetas” para todo, trabajo para pocos

La transformación del trabajo y de la política social en América Latina

Laura Pautassi*

Introducción

El debate actual en materia de política social que impera en América Latina suele presentarse, en general, como polarizado entre dos grandes grupos. Por un lado, están las posiciones ortodoxas identificadas con el modelo liberal-residual propio de la experiencia norteamericana (adoptado en gran medida en los procesos de ajuste estructural que se vienen implementando en la región en los últimos años) que reduce el problema a los desequilibrios en el mercado de trabajo, ya que no se permite que el mismo “ajuste” libremente oferte y demande por un “precio de equilibrio”. De aquí, la solución planteada –en un texto paradigmático del Banco Mundial¹– es que el problema del desempleo se solucionará a través de las siguientes medidas: reducir los costos laborales, lo que incluye la eliminación de las rigideces institucionales que obstaculizan la flexibilidad salarial (a la baja, obviamente), la reducción de las contribuciones a la seguridad social (llamadas “impuestos al trabajo”), la reducción del costo del despido, a descentralización de la negociación colectiva y, por último –en sucesivos documentos– se agrega que resultan necesarias reformas de la seguridad social (sistema previsional, de salud, educación, vivien-

da) e implementación de programas sociales focalizados dirigidos a una población objetivo o meta, que se encuentre debajo de los niveles de pobreza. Nuevamente, se asegura, se solucionará el problema del desempleo e, implícitamente, con ello mejorará la protección social de los trabajadores.

En términos prácticos, puede afirmarse que este tipo de “recetas”, impulsadas principalmente por los organismos de asistencia crediticia y por la ortodoxia, pretenden reforzar el papel del empleo en la organización social, promoviendo un aumento del “volumen total del empleo” a costa de su “calidad”. Lo curioso aquí es que ni la experiencia en los países industrializados –menos en América Latina– avala el supuesto de la mejoría de los niveles de empleo que resultarían de estas recetas. Por el contrario, la evidencia disponible concluye que ha devenido en precarización y aumento de la pobreza.

Por otro lado, se encuentran posiciones más afines con los modelos social-demócratas o corporativos europeos, de corte más redistributivo, y que buscan reforzar el papel del empleo en la organización social, pero no a partir de medidas que pongan en juego la calidad, sino que procuran distribuir de otro modo los empleos disponibles y pensar modelos alternativos a la crisis de la seguridad social que no impliquen su desmantelamiento. La idea central es crear estímulos para que los que están trabajando lo hagan menos tiempo y así liberen puestos vacantes para los que están desempleados. Para ello, se proponen políticas tendientes a que los incentivos para dejar el empleo sean mayores que los que estimulan a quedarse en el puesto de trabajo. Entre las medidas más difundidas pueden nombrarse: la indemnización por retiro jubilatorio temprano, la compensación por cambio de actividad

* Doctora en Derecho y Ciencias Sociales. Investigadora del Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP). E-mail: lpautassi@arnet.com.ar.

¹ Guasch, J. (1999) *Labor Market Reform and Job Creation*, The World Bank, Washington, pág. 49-57. En general cuando señalo la posición de la ortodoxia a lo largo del trabajo hago referencia explícita a este documento.

profesional y la reducción individual o colectiva del tiempo de trabajo. Cabe señalar que este segundo grupo de propuestas se encuentra en niveles de discusión y de debate teórico, ya que en la última década ha prevalecido la visión ortodoxa con la consecuente implementación de medidas de ajuste y reforma estructural en los países latinoamericanos.

La coincidencia que presentan estas dos propuestas es la búsqueda de mecanismos para que el empleo remunerado continúe siendo el eje de las relaciones económicas y sociales. Lo que desconocen las mismas es el hecho que cada vez hay más grupos de personas que no pueden considerarse técnicamente como “desempleados” sino más bien como “inempleables”, en el sentido que el mercado no los absorbe y no los podrá absorber, que aumenta sostenidamente el desempleo involuntario, la “descalificación” laboral —que se ejerce cuando las personas se emplean en puestos de menor calificación que su oficio o por la presencia de mecanismos de discriminación por género— y la intensificación del tiempo libre que la sociedad genera gracias a la mayor productividad, y que obliga a pensar arreglos institucionales que den mayor importancia a la ocupación fuera del puesto de trabajo.

Sin lugar a dudas, este debate cobra importancia ya que se presenta en un contexto signado por los cambios producidos por las políticas económicas —instauradas por las dictaduras en los años 70— y los consiguientes procesos de ajuste y reformas estructurales que se vienen profundizando en la mayoría de los países de América Latina desde fines de la década del ochenta, los cuales configuraron escenarios diferentes de desenvolvimiento de las relaciones sociales. Desde entonces, la conjugación de profundas transformaciones económicas (reducción de la inflación, tasas de crecimiento más altas y el proceso de privatizaciones y apertura más acelerado que se conozca, junto con reformas tributarias, flexibilización laboral, acompañadas por severas restricciones a la red de seguridad en el trabajo y de las instituciones sociales) vaticinaban un mejoramiento en los indicadores laborales, al tiempo que reducirían los niveles de pobreza. De allí que en América Latina se comenzaron a implementar medidas de ajuste estructural, propuestas principalmente por los organismos internacionales de asistencia crediticia que podrían presentarse co-

mo una alternativa eficaz para solucionar los problemas de larga data de la región y como una opción ante la crisis del Estado de Bienestar y a la reestructuración de los países del este europeo.

Contrario a los diagnósticos y vaticinios, la moderada recuperación económica regional no produjo la esperada generación del empleo productivo, aún más, la tasa de desempleo abierta en los países se ha ubicado en cifras elevadas, con picos inéditos en la mayoría de los países, al tiempo que se deterioraron las condiciones de empleo en las actividades formales y el aumento de la precarización y de la pauperización

En este trabajo analizo las políticas laborales y los cambios en el mundo del trabajo durante el curso de la última década en América Latina, en el marco de los procesos de ajuste estructural y en un contexto de restricción del sistema de políticas sociales en cada uno de los países. El eje central del análisis consiste en examinar la evolución del empleo, tanto en términos de cantidad como de calidad, poniendo énfasis en los recientes procesos de heterogeneización del mercado de trabajo al tiempo que se modifican las instituciones sociales y se restringen los beneficios de los trabajadores/as. Precisamente, la inestabilidad derivada de las políticas laborales y la focalización de los programas sociales ha determinado la variabilidad de los ingresos de las familias y junto a ello, que una proporción creciente se encuentre en situación de vulnerabilidad frente a la pobreza, o que sin caer en ella incrementen su inseguridad socioeconómica.

El mercado de trabajo y su evolución

Las transformaciones en el mundo del trabajo en América Latina se refieren principalmente al aumento de la participación femenina en el mercado de trabajo urbano, a la evolución de las ocupaciones, el desempleo, la precarización y la flexibilización laboral².

2 Sigo aquí gran parte de los argumentos desarrollados en Galin, P. y Pautassi, L. (2001) “Cambios en el mundo del trabajo y su relación con las políticas sociales en América Latina”, Ponencia presentada en el 5º Congreso de la Asociación de Estudios del Trabajo (ASET), Buenos Aires, agosto de 2001.

Sucesivamente analizo estos fenómenos de acuerdo a los indicadores disponibles, contrastándolos con las “recetas” formuladas por la ortodoxia y los organismos del Consenso de Washington. Las mismas se enmarcan en los acuerdos de préstamo firmados con el Fondo Monetario y el Banco Mundial que incluyen condicionamientos tendientes a desregular o flexibilizar la legislación del trabajo y de la seguridad social.

Participación de la mujer en el mercado de trabajo

La incorporación de la mujer al mercado de trabajo, principalmente urbano, constituye uno de los factores –sino el más importante– en el cambio de la agenda de política social en América Latina. Si bien se registra un aumento considerable hacia fines de los años 60, el aumento acelerado y global se ubica hacia fines de los años 80 y principios de los años 90, cuando se dispara la tasa de actividad femenina en América Latina. Este proceso de crecimiento fue paralelo al crecimiento de las políticas de flexibilización del mercado de trabajo.

La primera distinción aquí es que este fenómeno de tamaño magnitud no fue considerado mayoritariamente por los organismos internacionales, en todo caso, se lo utilizó únicamente en forma marginal para ampliar el cupo de beneficiarias de los programas de empleo y formación profesional.

Múltiples elementos confluyen para permitir la inserción de las mujeres en el mercado de trabajo: i) la división sexual del trabajo dentro y fuera de la unidad doméstica, ii) el nivel y control de los recursos del hogar, iii) la existencia de bienes y servicios reproductivos³ y iv) las características del mercado de trabajo asociadas (o determinadas por) el sistema económico. De lo anterior se deduce que los factores institucionales inciden directa o indirectamente en la inserción de las personas en el mundo del trabajo y condicionan su modalidad, los criterios de selección de mano de obra por par-

te de las empresas, las características de las unidades domésticas y los rasgos individuales de sus miembros (edad, sexo, estado civil, nivel de educación), la organización de la oferta de los servicios públicos, la legislación laboral y de seguridad social y las disposiciones y evolución de otros ámbitos públicos y privados incluyendo la familia.

Teniendo en cuenta lo anterior, si bien se han abierto espacios de inserción en ocupaciones de alto nivel de calificación (profesionales y técnicas) o en nuevas actividades como consecuencia de la modernización de las estructuras productivas, se observa una inserción mayoritaria y creciente en tareas de bajo o nulo nivel de calificación, dentro del denominado sector informal y sin cobertura de la seguridad social. En ambos casos persisten las diferencias salariales, subvaloración del trabajo femenino y mecanismos de segregación ocupacional.

Esta tendencia ascendente de la participación de las mujeres se explica por el aumento de los niveles de escolarización, por los cambios en las pautas de organización social y familiar, por la búsqueda de independencia económica y en muchos casos en respuesta al deterioro de las condiciones de trabajo del “jefe de hogar”. De esta forma, se produjo un incremento de la participación de ambos cónyuges en el mercado de trabajo, que creció en el período 1980-1992 de un 20% a más de un 30%, especialmente en Colombia y Uruguay que superan el 40% y, en muchos países, como en el caso de Argentina, se produjo un incremento de jefatura de hogar femenina⁴.

Si se tiene en cuenta la edad, en todos los países, excepto Costa Rica y el Salvador, entre 1990 y 1997 la participación de las mujeres jóvenes aumentó en una proporción mucho mayor que la de los hombres jóvenes, la que en algunos casos incluso disminuyó⁵. A su vez, en todas las categorías ocupacionales, las mujeres perciben menores ingresos que los hombres. Esas diferencias en las remuneraciones aumentan con la edad y la califica-

3 Refiere tanto a la existencia de bienes y servicios sustitutos o complementarios de las tareas domésticas más habituales (servicio doméstico, otros servicios para el hogar, etc.) como a la existencia de prestaciones relacionadas con el cuidado de los miembros del hogar (guarderías infantiles, atención de ancianos y enfermos).

4 CEPAL (1999) *Panorama Social de América Latina 1998*. Santiago de Chile, CEPAL.

5 CEPAL (1999) *op. cit.* Esta situación da cuenta que las mujeres en América Latina se integran al mercado laboral en su juventud, no se retiran cuando tienen hijos/as y se mantienen en actividad durante la etapa de su vida reproductiva.



La inestabilidad derivada de las políticas laborales y la focalización de los programas sociales ha determinado la variabilidad de los ingresos de las familias y junto a ello, que una proporción creciente se encuentre en situación de vulnerabilidad frente a la pobreza.

ción, siendo mayor la diferencia en niveles superiores de instrucción: el ingreso promedio de las mujeres representa aproximadamente el 60% del de los varones de iguales condiciones educativas. Las mayores brechas salariales entre ambos sexos se registran a partir de los 40 años, y las diferencias más pronunciadas se detectan en las actividades por cuenta propia, en el sector servicios, comercio o industria y en personas con mayores niveles de calificación⁶.

El deterioro en el nivel de ingresos de los sectores populares implicó adaptaciones en los comportamientos familiares, notándose una mayor interdependencia entre los miembros de las unidades domésticas. De esta forma, aumentó el trabajo para el mercado pero también se intensificó el trabajo en las actividades reproductivas, recayendo la mayor carga de estas responsabilidades en las mujeres⁷.

En otros términos, mientras se amplía la participación económica de la mujer en el mercado de trabajo, paralelamente se restringen los beneficios sociales y las prestaciones correspondientes, se vuelve aún más visible la asimetría entre oportunidades, incentivos y restricciones económicas para hombres y mujeres. Esto significa que si bien la informalización en el empleo y la restricción en el acceso y cobertura de los sistemas de seguridad

social (previsión social, salud, etc.) afectan a todos por igual, el impacto es diferente para hombres o mujeres. Por otra parte, existen grandes grupos de la población que no se encuentran insertados económicamente en una relación de empleo plena, que los inhabilita no sólo para funcionar económicamente sino también en otros ámbitos de la sociedad.

Diversas estimaciones señalan que la participación femenina en América Latina seguirá aumentando a razón de 3,2% anual mientras que la masculina crecerá a razón de un 2,2% anual⁸. Esto implica que no solo habrá más mujeres trabajando sino que, además, variará la proporción entre mujeres y varones. Actualmente, las diferencias entre la participación femenina y masculina son significativas. De acuerdo con las cifras provenientes de las encuestas de hogares de los países de la región, las tasas de actividad femenina en áreas urbanas fluctúan entre el 34% y 50% mientras que las masculinas alcanzan entre un 73% a un 84%. En este aumento de la participación femenina resulta relevante la edad de las mujeres, existiendo en estos momentos dos generaciones de mujeres, cuyos comportamientos son diferentes. El grupo que ahora tiene 25 a 45 años probablemente impondrá en el futuro nuevas formas de participación laboral⁹.

Evolución de las ocupaciones

El segundo indicador a tomar en cuenta es el proceso de *salarización* continua en los países más

6 En CEPAL (1999) *op. cit* se señala que las mayores brechas salariales corresponden a Bolivia (47%) y son menores en Venezuela (20%).

7 Como resultado de la crisis, muchas actividades que eran responsabilidad pública han sufrido una suerte de "privatización", ya que por ejemplo al restringirse los presupuestos de los sectores de la salud y la educación, entre otros, las responsabilidades retornaron a las familias y, por tanto, a las mujeres en sus hogares. Arriagada, I. (1997) "Realidades y mitos del trabajo femenino urbano en América Latina", Serie *Mujer y Desarrollo*, N° 21, Santiago de Chile, CEPAL.

8 CEPAL (1997) *Las mujeres en América Latina y el Caribe en los años 90. Elementos de diagnóstico y propuestas. Serie Mujer y Desarrollo N°18*, Santiago de Chile, CEPAL.

9 CEPAL (1997). *Las mujeres en América Latina y el Caribe en los años 90. Elementos de diagnóstico y propuestas. Serie Mujer y Desarrollo N°18*, Santiago de Chile, CEPAL.

Cuadro N° 1
Clasificación de las ocupaciones
en países de América Latina
(Década de los 90)
Porcentaje sobre el total

PAISES	Año inicial	Año final
Argentina	1991	1995
1-Asalariados	68,72%	70,43%
2-Empleadores	4,15%	4,60%
3-Trabajadores por cuenta propia	25,52%	23,37%
5-Trabajadores familiares auxiliares	1,16%	1,60%
Bolivia	1989	1996
1-Asalariados	53,95%	52,46 %
2-Empleadores	2,18%	8,44%
3-Trabajadores por cuenta propia	37,92%	30,82%
5-Trabajadores familiares	5,95%	8,28%
6-Trabajadores no clasificados según la situación de empleo	-	-
Colombia	1991	1998
1-Asalariados	68,29%	64,14%
2-Empleadores	5,16%	4,00%
3-Trabajadores por cuenta propia	25,37%	30,92%
5-Trabajadores familiares	1,18%	0,94%
Costa Rica	1989	1998
1-Asalariados	70,70%	70,94%
2-Empleadores	4,04%	7,89%
3-Trabajadores por cuenta propia	20,72%	17,88%
5-Trabajadores familiares	4,54%	3,29%
Ecuador	1989	1998
1-Asalariados	56,56%	53,07%
2-Empleadores	7,70%	8,01%
3-Trabajadores por cuenta propia	27,50%	26,75%
5-Trabajadores familiares	4,39%	6,66%
6-Trabajadores no clasificados según la situación de empleo	4,85%	5,52%
El Salvador	1995	1997
1-Asalariados	52,24%	52,68%
2-Empleadores	6,11%	5,03%
3-Trabajadores por cuenta propia	27,91%	29,24%
4-Miembros de cooperativas de productores	0,36%	0,23%
5-Trabajadores familiares	8,69%	8,08%
6-Trabajadores no clasificados según la situación de empleo	4,70%	4,73%

Honduras	1997	1998
1-Asalariados	46,07%	48,00%
2-Empleadores	4,50%	4,47%
3-Trabajadores por cuenta propia	36,22%	35,85%
4-Miembros de cooperativas de productores	0,42%	0,24%
5-Trabajadores familiares	12,78%	11,44%
México	1991	1998
1-Asalariados	55,27%	60,21%
2-Empleadores	7,85%	4,32%
3-Trabajadores por cuenta propia	23,64%	24,07%
4-Miembros de cooperativas de productores	0,11%	0,04%
5-Trabajadores familiares	13,00%	11,35%
6-Trabajadores no clasificados según la situación de empleo	0,44%	0,02%
Panamá	1989	1998
1-Asalariados	61,57%	69,09%
2-Empleadores	1,97%	2,66%
3-Trabajadores por cuenta propia	30,13%	25,09%
5-Trabajadores familiares	6,34%	3,16%
Perú	1996	1998
1-Asalariados	47,70%	47,69%
2-Empleadores	5,59%	6,55%
3-Trabajadores por cuenta propia	35,20%	33,27%
5-Trabajadores familiares	7,13%	7,62%
6-Trabajadores no clasificados según la situación de empleo	4,38%	4,87%

Fuente: "Panorama Social de América Latina 1999-2000". CEPAL, 2000.

grandes (como Argentina en donde subió dos puntos porcentuales, del 68% al 70%, y México con cinco puntos, del 55% al 60%), manteniéndose relativamente estable en otros, salvo el caso de Colombia en que se redujo cuatro puntos, pero en niveles todavía altos (cercano a los dos tercios)¹⁰.

El siguiente cuadro muestra la evolución de los grupos ocupacionales, de acuerdo con la Clasifica-

10 El concepto de tasa de salarización recurre a las definiciones más usuales, en base a datos de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), sin entrar en conceptualizaciones más amplias como por ejemplo la de Robert Castel (1997) *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, Buenos Aires: Paidós, y el debate sobre trabajo productivo e improductivo.

ción Internacional de la Situación del Empleo (CI-SE) durante la década del 90 (Cuadro N° 1).

Las variaciones que se presentan en estos datos dan cuenta de la penetración de diversas formas capitalistas en la economía de nuestros países, a la vez que reflejan la importancia de las políticas laborales en el conjunto de las sociales en la medida que el salario es la forma principal de ingreso de la población. Por ello, a lo largo del trabajo destaca especialmente el rol de las políticas sociales en el marco de procesos de ajuste estructural tan severos como los acontecidos en la región.

Aquí resulta interesante una de las afirmaciones de la tesis ortodoxa que sostiene que el costo financiero del despido es una barrera al empleo. En 1999 la OECD dio a conocer otro estudio que se refiere a la legislación protectora del empleo (EPL) y la *performance* del mercado de trabajo. Los nuevos datos presentados describen la legislación protectora y la práctica de 27 países entre fines de los años 80 y fines de la década del 90, sobre las regulaciones relativas a las indemnizaciones por despido en los contratos de trabajo por tiempo indeterminado y las normas sobre contratos por tiempo determinado. En forma coincidente con estudios previos, aparece poca o ninguna vinculación entre la estrictez de las EPL y el desempleo global¹¹.

En América Latina, “las reformas al régimen jurídico de protección del empleo que facilitaron despidos y contrataciones flexibles, ¿fueron instrumentos efectivos?. Si sobre la base de las evidencias analizadas nos centramos en su impacto inmediato, la respuesta parece ser positiva, en el sentido que la desprotección se reflejó en una intensificación de los despidos y en una sustitución del personal permanente por trabajadores temporarios. Sin embargo, la respuesta es indudablemente negativa si examinamos los efectos de las reformas sobre la creación de empleo —precisamente el propósito declarado de la ‘flexibilización’—: (...) los recortes a la protección no se tradujeron en un mejor desempeño del empleo: si

tuvieron algún efecto, éste fue precisamente el opuesto, a causa de la expansión de los despidos y el avance del empleo temporario”¹². En un sentido similar respecto del empleo temporario se ha sostenido que “en todos los casos analizados se produce una reducción en los costos laborales pero a costa de una mayor precarización de la estructura. La precarización se deriva de la mayor inestabilidad ocupacional que introducen los contratos por tiempo determinado y la no-declaración de la relación laboral en los no registrados”¹³. Sobre este punto volveré más adelante.

En la misma dirección, la tesis ortodoxa en esta materia sostiene que el efecto de la descentralización será la reducción del costo laboral y, en un incremento global, de la demanda de trabajo y una mayor actividad económica. La evidencia en los países industrializados indica que no hay relaciones estadísticamente significativas entre la *performance* económica y la negociación colectiva incluidas su centralización o coordinación. Una excepción es la clara y robusta relación entre la desigualdad de ingresos y la estructura de la negociación. Economías con mayor centralización/coordinación de la negociación observan menor desigualdad de ingresos comparados con las más descentralizadas/descoordinadas. Los sistemas más centralizados/coordinados observan menor desempleo y mayor tasa de empleo comparados con otros menos centralizados/coordinados; además, los países de negociación colectiva que se movieron en los años 80 hacia negociaciones más descentralizadas o menos coordinadas han experimentado mayores declives en la tasa de empleo que los más centralizados o coordinados¹⁴.

La evidencia en los países latinoamericanos sugiere que en tiempos de relativamente libre negociación colectiva, el grado de centralización de las estructuras de negociación está inversa, aunque

11 OECD (1999) *Employment Outlook*, Chapter 2, “Employment Protection and Labour Market Performance”, June 1999.

12 Marshall, A. (1996) “Protección del empleo en América Latina: las reformas de los años 1990 y sus efectos en el mercado de trabajo”, *Estudios del Trabajo*, No. 11, Primer semestre 1996, pág. 25.

13 Tokman, V. y Martínez, D. (1999) “Costos laborales y productividad: estrategias para la competitividad”, en Tokman y Martínez (editores) *Inseguridad laboral y competitividad: modalidades de contratación*, OIT, pág. 16.

14 OCDE (1997) *Employment Outlook*.



Las políticas sociales por las que presionan los organismos internacionales de crédito, y que por lo general se han aplicado a rajatabla, profundizaron en lugar de atenuar las consecuencias sociales negativas de las políticas económicas de la misma inspiración.

no estrechamente asociada con los grados de iniquidad salarial, siguiendo los patrones de comportamiento que caracterizan a los países de la OECD. La dispersión salarial intra industria es más fuerte en los países donde la negociación descentralizada prevalece (Chile y Perú, así como Brasil, si se admite que la descentralización prevalece también en este país), con la excepción de Colombia, (en este país se observan escasas diferencias entre el salario mínimo y el medio y gran debilidad de las organizaciones sindicales). Por otra parte, se concluye que los países con negociación normalmente descentralizada tienen estructuras sindicales extremadamente débiles cuando no abiertamente reprimidas¹⁵.

Es decir, la descentralización incrementa la desigualdad y se asocia con la debilidad sindical.

El desempleo...

¿cuestión coyuntural o estructural?

El promedio del desempleo abierto en América Latina se ha elevado entre 1990 y 1999 del 5.8% al 8.7 %¹⁶, acentuándose la tendencia negativa que se registra en el mercado laboral desde mediados de la década. Este recrudecimiento del desempleo en el conjunto de la región se produjo a pesar de que en 1999 la tasa de participación global disminuyó –interrumpiendo su tendencia ascendente de largo plazo– de 58.7% a 57.9%, siguiendo, sobre todo, la evolución de Brasil y México, lo que evitó –especialmente en el primer país– que

se llegara a porcentajes aun más elevados de desocupación¹⁷.

Nuevamente contrario a los argumentos establecidos por la ortodoxia que “recomienda” el curso de las políticas en América Latina, el desempleo ya no es simplemente coyuntural mientras se reacomoden las estructuras productivas y los comportamientos del mercado de trabajo, sino por el contrario, se ha vuelto una cuestión estructural que determina no solo la evolución del mercado de empleo remunerado sino las condiciones de vida de la población.

Precarización laboral

El análisis realizado hasta el momento da cuenta que el rasgo central del mercado de trabajo en América Latina es su heterogeneidad, caracterizada por la segmentación, marginalidad, informalidad, precarización y exclusión de numerosos grupos de trabajadores/as.

En primer lugar, la segmentación que presenta el mercado de trabajo puede ser clasificada como segmentación vertical y horizontal. La primera supone que en todas las ramas y tamaños de empresas se encuentran trabajadores/as con diversos niveles de protección y estabilidad, en tanto que la segmentación horizontal entiende que sólo en los sectores más vulnerables económicamente se encuentran trabajadores/as desprotegidos, correspondiendo a determinado tipo de empresas, cierto tipo de empleos¹⁸.

15 Marshall, A. (1999) “Wage Determination Regimes and Pay Inequality: a comparative study of Latin American countries”, *International Review of Applied Economics*, Vol. 13, No. 1, 1999, pág.32/3

16 La OIT estima que el promedio ponderado pasó de 5.7% al 9%; OIT (2000) “*Panorama Laboral 99*”, pág. 53, Cuadro 1-A.

17 CEPAL (2000) “*Panorama social de América Latina 1999 - 2000*”, pág. 96.

18 Las categorías de segmentación vertical y horizontal son de Rodgers, G. (comp) “*Urban Poverty and the Labour Market. Access to Jobs and Incomes in Asian and Latin American Cities*”, Introduction, IIEL, ILO, WEP, 1989.

Entre las “horizontales” pueden mencionarse las de marginalidad e informalidad, y entre las “verticales” pueden contarse las de empleo precario, grupos vulnerables de trabajadores/as, *casual work*, trabajo atípico. Esta proximidad conceptual permite explorar diversos puntos de contacto y enriquecer las perspectivas del “empleo precario”.

La conceptualización de Caire, uno de los primeros autores que ha encarado el tema es residual: es empleo precario aquel que no reúne las condiciones del empleo típico y generalmente está subprotegido. Una conceptualización algo más antigua de “empleo precario” surge más explícitamente opuesta a las perspectivas “neodualistas” de la pobreza, la dicotomía moderno-tradicional o formal e informal.

En esta línea, el denominado “*casual work*”, comprende cuatro categorías:

- i) el trabajo asalariado de plazo determinado y corta duración,
- ii) el empleo asalariado oculto,
- iii) el empleo “dependiente”, que no se encuentra en una situación típica ni oculta de empleo asalariado, pero es dependiente de empresas más grandes, sea por razones de crédito, alquiler o renta de equipo o instalaciones, y
- iv) el empleo independiente “verdadero”, para diferenciarlo del que lo es sólo aparentemente, en razón que se trata de “asalariados ocultos”.

Con estas aproximaciones teóricas, busco destacar que no se debe confundir precariedad laboral con informalidad en el mercado de trabajo. Así, diversos estudios muestran que los trabajadores no registrados en las áreas urbanas se elevaron considerablemente en el curso de la década en casi todos los países a excepción de Colombia¹⁹.

Otra forma de medir la precarización es observar la protección de los trabajadores, de lo cual, la proporción de trabajadores que cotizan a la seguridad social es un indicador. Otro conjunto de países revela también una caída en la cobertura de la

19 OIT (1999) *Trabajo Decente y Protección para Todos*, Págs. 30 y en Infante, R. (Editor) “*La calidad del empleo*”, OIT, 199, lo que motivó observaciones en la XIV Reunión Regional de la OIT, Lima, agosto de 1999.

seguridad social (particularmente severa en el Perú). La tesis ortodoxa aquí sostiene que la reducción de las contribuciones patronales de la seguridad social induce un crecimiento del empleo en tanto estimula la formalización de los contratos laborales e incrementa el cumplimiento de la ley.

Para señalar el caso de Argentina, el más notable en reducción de contribuciones, se experimentó una reducción severa en el curso de 1995 hasta 1999, insumiendo un costo de más de 19.000 millones de dólares²⁰. “Los resultados observados indican que el empleo formal en la industria declinó en un 5,6% en ese período. En el caso de las provincias más beneficiadas con una menor imposición al trabajo el empleo se redujo en un 1.2%”. El estudio concluye que “se argumenta que la existencia de impuestos al trabajo es una de las causales de la informalidad en el empleo”, por lo tanto, una disminución de las cargas patronales reduciría el incentivo de mejorar la competitividad a través de la no-declaración del personal ocupado. En nuestro país, por el contrario, el crecimiento del trabajo informal fue indiferente a las mayores deducciones impositivas sobre los salarios²¹. Es decir, se produjo un efecto perverso en materia de crecimiento y regularización del empleo, como respuesta a la reducción de contribuciones.

Los estudios de género realizan un aporte fundamental para el análisis de la precarización que es más grave entre las mujeres que entre los varones. De esta forma, la incorporación de la perspectiva de género ha visibilizado la relación existente entre el trabajo “productivo” remunerado y el trabajo doméstico “reproductivo” no remunerado, realizado fundamentalmente por mujeres. Por otro lado, también estructura la división dentro de los empleos remunerados, discriminando entre los trabajos mejor pagos, más calificados, relacionados fundamentalmente con los sectores más dinámicos, predominantemente masculinos y los trabajos peor remunerados, de baja calificación y

20 Argentina, MTSS: Dirección Nacional de Políticas de Seguridad Social (1999) “*Informe: Reducción de alícuotas de contribuciones patronales*”, Julio de 1999, Tabla 4.

21 Universidad Argentina de la Empresa (1999), “*Estudio de Coyuntura. Niveles de Remuneraciones y Mercado de Trabajo*”, No. 149, Buenos Aires, Agosto de 1999. P. 7/8. y 11.

Cuadro 2 - Evolución de la zona de vulnerabilidad laboral"
Gran Buenos Aires - Composición porcentual

Población de 15 años y más	1995	1996	1997	1998	1999
PEA	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Ocupados	82.7	81.2	85.6	86.6	85.2
Plenos (a)	51.9	48.6	52.8	51.7	49.9
No plenos (b)	30.2	31.9	32.5	34.7	34.9
Sin datos (c)	0.6	0.7	0.3	0.2	0.4
Desocupados (d)	17.3	18.8	14.4	13.4	14.8
Vulnerables (b+d)	47.5	50.7	46.9	48.1	49.7
% Mujeres por categoría					
PEA	39,4	39,6	39,4	40,5	41,6
Ocupados	38,1	38,0	38,0	39,4	40,7
Plenos (a)	31,8	32,3	33,1	34,1	35,0
No plenos (b)	48,6	46,8	45,9	47,1	48,8
Sin datos (c)	55,3	36,9	39,7	50,7	38,7
Desocupados (d)	45,5	46,2	47,4	47,6	46,7
Vulnerables (b+d)	47,5	46,6	46,4	47,2	48,2

Fuente: Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP), sobre la base de procesamientos especiales de las Bases Usuaris de la Encuesta Permanente de Hogares (INDEC).

productividad, relacionados con los servicios personales, ocupaciones "típicamente" femeninas²².

Asimismo, y debido a que los indicadores que están habitualmente disponibles para el análisis del mercado de trabajo no resultan suficientes para identificar a los empleos "plenos" y "no plenos" —y que captarían mejor los orígenes más estructurales de la des-utilización de la fuerza de trabajo—, por estas categorías se entienden aquellas figuras labo-

rales cuyas características las alejan de la "norma" que la sociedad atribuye a la relación de empleo.

Se trata precisamente de avanzar un paso más y captar la denominada "zona de vulnerabilidad laboral" que estaría definida por un máximo, el empleo pleno, y un mínimo, la desocupación abierta. Este concepto se extrae de Castel (1997), que describe la existencia de una fuerte correlación entre el lugar que las personas ocupan en la división del trabajo y su participación en las "redes de sociabilidad" y los sistemas de protección social que cubren a los individuos enfrentados a los imprevistos de la existencia. Conforme estas posiciones, pueden identificarse distintas "zonas" de cohesión social. Así, Castel señala que la asociación trabajo estable-inserción relacional sólida, caracteriza una zona de integración. De forma inversa, la ausencia de participación en actividades productivas y el aislamiento relacional conjugan sus efectos negativos para producir la exclusión, o mejor dicho, lo que él llama desafiación. En

²²En esta dirección, frecuentemente se señala que las mujeres actúan como trabajadoras secundarias asociado con la noción de "ejército de reserva". Sin embargo, el hecho de que las mujeres actúen como un ejército de reserva de trabajadoras disponibles y flexibles fue criticado en dos aspectos. Por un lado, el hecho que los salarios de las mujeres fueran relativamente menores que los de los hombres actúan en contra de cualquier tendencia a expulsar mano de obra femenina. En segundo término, la existencia de una severa fragmentación entre los trabajos que realizan mujeres y hombres inhibe la sustitución de mano de obra femenina por mano de obra masculina, Siltanen, J. (1994) *Locating Gender: Occupational segregation, wages and domestic responsibilities*. Londres: UCL Press.

consecuencia, la vulnerabilidad social se presenta como una zona intermedia, inestable, que conjuga la precariedad del trabajo con la fragilidad de los soportes de proximidad. La relación de trabajo es el elemento que cruza todas las zonas de cohesión social y cuya metamorfosis repercute como onda expansiva en todas ellas.

Para poder visibilizar mejor esta zona de vulnerabilidad, un ejercicio realizado en base al caso argentino, permite definir las siguientes categorías²³:

- Empleos “plenos”: i) Asalariados/as con descuento jubilatorio (ocupados de tiempo pleno, subocupados no demandantes, sobreocupados y quienes no trabajaron circunstancialmente); ii) Trabajadores/as por cuenta propia que desarrollan tareas calificadas o profesionales (ocupados de tiempo pleno, subocupados no demandantes, sobreocupados y quienes no trabajaron circunstancialmente); iii) Patrones que no están buscando activamente otra ocupación.
- Empleos “no plenos”: i) Asalariados/as que no gozan de beneficios sociales (sin importar la intensidad de la jornada de ocupación) y los asalariados que, aún teniendo beneficios sociales, participan como subocupados demandantes; ii) Trabajadores/as por cuenta propia que desarrollan tareas semi o no calificadas (sin importar la intensidad de la ocupación) y los trabajadores/as por cuenta propia que desarrollan tareas profesionales o calificadas, pero que son subocupados demandantes; iii) Ocupados/as en el servicio doméstico; iv) Trabajadores/as sin salario; v) Patrones o empleadores, en caso de manifestarse como subocupados demandantes.

Aplicando este esquema metodológico al caso del aglomerado Gran Buenos Aires (que represen-

ta más de la mitad de la población urbana del país) puede verse que el 50% de la población económicamente activa se encontraba en esta zona de vulnerabilidad laboral en octubre de 1999, 15% estaba totalmente desocupado y 35% se ubicaba en alguna de las categorías definidas como no plenas.

La magnitud de esta zona de vulnerabilidad se ha mantenido estable en los últimos cinco años (ver cuadro 2), aún cuando desde 1996, la desocupación abierta había revertido su tendencia ascendente. De esta forma, lo que se observa es que más que trasladarse desde la zona de vulnerabilidad hacia la de empleo pleno, las personas que alguna vez manifestaron situaciones de empleo no pleno, parecen movilizarse entre éstas y el desempleo absoluto. De hecho, las ocupaciones no plenas han crecido ininterrumpidamente desde 1995, como porcentaje de la PEA, pasando del 30% en 1995 al 35% en 1999.

Dos rasgos importantes de ésta área de empleos no plenos, relevantes desde el punto de vista que nos interesa, merecen señalarse. Por un lado, si bien la proporción de empleos no plenos es similar entre varones y mujeres asalariados (alrededor del 37% en ambos casos), la proporción de no plenitud es mucho mayor entre las mujeres cuenta propia (49%), que entre los varones de la misma categoría (32%). Por otro lado, este hecho sumado a la propia definición metodológica que incluye a toda la ocupación en el servicio doméstico –casi exclusivamente femenina– dentro del espacio de empleos no plenos, implica que el impacto de la no plenitud sea mayor entre las mujeres que entre los hombres. Mientras el 49% del total de las mujeres ocupadas lo están en empleos no plenos, “sólo” el 35% de los varones ocupados se encuentran en la misma situación. Esto significa que la situación imperante en el mercado de empleo remunerado en el Gran Buenos Aires en Argentina excluye a gran parte de las personas de la posibilidad de gozar de empleos plenos. Esto a su vez significa dificultades en términos de inserción social, en un sentido más amplio. Por un lado, la vulnerabilidad laboral significa la pérdida de seguridad socioeconómica en la medida que no se comprueba alguna o varias de las dimensiones que definen la seguridad laboral. Por otro lado, la situación de vulnerabilidad presenta una dinámi-

23 Esta aproximación se realiza en base a datos de las Encuesta Permanente de Hogares (EPH) Una descripción detallada de esta metodología puede consultarse en Lo Vuolo, R., Barbeito, A., Pautassi, L. y Rodríguez Enríquez, C. (1999) *La pobreza de la política contra la pobreza*. Buenos Aires: CIEPP/Miño y Dávila des. y en Rodríguez Enríquez, C. (2001) *Eramos tan plenos: Indicadores de vulnerabilidad laboral por sexo*. Ponencia presentada en el 5º Congreso de la Asociación de Estudios del Trabajo (ASET), Buenos Aires, Agosto de 2001.

ca de retroalimentación permanente y este espacio permanece extendido aún cuando se reducen los índices de desocupación, porque los empleos no plenos presentan una tendencia creciente. Esto es, quienes “caen” en esta zona, difícilmente pueden salir de ella. Si a ello le agregamos la perspectiva de género, el análisis cobra mayor precisión analítica, en tanto permite identificar las particularidades que esta problemática tiene para los hombres y para las mujeres. Esto da cuenta nuevamente de la no neutralidad de las políticas económicas en términos de género.

Flexibilidad laboral

Otro de los fenómenos que no resulta neutral, tanto en términos económicos como de género es el concepto de flexibilidad laboral. Así, Standing (1986) señala que el término “flexibilidad” es un eufemismo e implica que si el trabajo y el mercado de trabajo se tornan más flexibles esto será económica y socialmente deseable. ¿Quién puede estar contra la flexibilidad?. Los antónimos usados en los debates analíticos y políticos son “inflexibilidad” y “rigidez”, ambos de connotaciones peyorativas²⁴. Sea como capacidad y velocidad de adaptación, sea como respuesta a las presiones, la flexibilidad tiene diferentes connotaciones para trabajadores y empleadores y no es neutral bajo ningún aspecto.

Formas de flexibilidad que los trabajadores y los sindicatos verían con simpatía serían aquellas que les otorgan mayor autonomía, más control sobre el proceso y el tiempo de trabajo, facilitando oportunidades seguras y estables de ajustar el tiempo de trabajo, opciones para desarrollar patrones flexibles de actividad a lo largo del ciclo vital, oportunidades para combinar múltiples *status* laborales y desarrollar competencias, mayor posibilidad del uso del tiempo libre, entre otros.

Para los empleadores, las formas aceptables de flexibilidad incluyen el poder de trasladar de lugar de trabajo a los empleados, hacer intercambiables trabajadores y puestos de trabajo, usar formas flexibles de remuneración y tener trabajadores que no impliquen costos fijos elevados²⁵.

24 24 Standing, G. (1986) *Labour flexibility: Towards a research agenda*, WEP, ILO, Ginebra, pág. 1.

La flexibilidad, entendida como desregulación del mercado o reducción de la protección, según sostienen los empleadores y los organismos internacionales de crédito, es una “necesidad” del sistema productivo para incrementar su productividad y competitividad, en el contexto de crecientes exigencias, ajustando por precio (salario directo e indirecto a la baja), lo que se dificulta por rigideces en las regulaciones o en las expectativas de los trabajadores que no las ajustan a las señales del mercado. Esto habría provocado altas tasas de desempleo en todos los países, especialmente en la Unión Europea y también en América Latina. Un indicador significativo desde el que refuta lo anterior es el avance de la flexibilización en el empleo a partir del incremento de los contratos por tiempo determinado, por lo general menos protegidos y más inseguros. La incidencia del trabajo asalariado no permanente en las áreas urbanas también se ha acrecentado fuertemente y se ha elevado considerablemente la proporción de asalariados no permanentes en los países de América Latina.

En síntesis, la flexibilidad se ha extendido en diversos aspectos:

- a) la flexibilidad en el mercado de trabajo, en razón que las altas tasas de desempleo, han disminuido las posibilidades de empleo estable y los trabajadores disponibles cuando las oportunidades de empleo aparecen,
- b) la flexibilidad en el empleo, que ha incrementado la inseguridad de los trabajadores, ya que los empleadores pueden despedir sin mayores dificultades ni costos elevados,
- c) la flexibilidad en el puesto de trabajo, en tanto se han vuelto frecuentes las prácticas y permisivas las regulaciones que permiten rotar a los trabajadores a través de la polivalencia
- d) la flexibilidad en la remuneración, en tanto los ingresos son inestables y frecuentemente de-

25 En las palabras recientes de Stanley Fischer, del FMI señalando que es imprescindible la flexibilidad laboral, lo que significa flexibilidad de los salarios a la baja en períodos recesivos, incluso salarios mínimos que reputaba elevados, facilidad para el despido y facilidad para la contratación, Intervención de Stanley Fischer por teleconferencia en la XIV Reunión Regional Americana de la OIT (Lima, 24 de agosto de 1999).

masiado bajos, contingentes y no garantizados e) la flexibilidad en el trabajo, en cuanto el medio ambiente de trabajo está desregulado, contaminado o es riesgoso, lo que hace incierta su continuidad.

En palabras de Standing: "En último término, flexibilidad laboral es sobre el control... el gran cambio de los últimos años 70 y comienzos de los 80 fue el cambio *de lugar del miedo*... concesiones fueron efectuadas por los trabajadores... el desempleo ha sido instrumental en la prosecución de la flexibilidad, la redistribución del poder económico y el control, y la renovada inseguridad que ha facilitado la reorganización del mercado de trabajo"²⁶.

Resulta interesante que los organismos internacionales hayan puesto mayor énfasis en la flexibilidad de las remuneraciones. En este aspecto, la recomendación del Banco Mundial cuando se refiere a esta flexibilidad es obviamente a la baja. Entre las instituciones impugnadas se encuentra en primer lugar el salario mínimo.

La evidencia en los países industrializados indica que los países con salarios mínimos relativamente altos tienen menos desigualdades de ingresos y menor incidencia de bajos ingresos, disminuye las diferencias de ingresos entre distintos grupos demográficos de trabajadores/as y la pobreza de las familias trabajadoras²⁷.

La evidencia en América Latina indica que el salario mínimo puede constituir un instrumento para mejorar los ingresos de los pobres, hasta llegar a un nivel cercano a dos tercios del salario pagado por las microempresas. Ello, porque permite subir los salarios sin que dicho efecto sea compensado por pérdidas de cobertura, aumentos de informalidad o del desempleo. El mismo trabajo concluye que si el salario mínimo se fija en niveles superiores a dicho límite, podría significar un costo laboral alto para las empresas medianas y grandes lo que en definitiva redundaría en reducciones de la cobertura y en aumentos de informalidad de los asalariados, pero a pesar de ello, el desempleo podría disminuir²⁸. Cabe recordar que si

bien el salario mínimo en la región creció en la presente década, "en promedio para los diez países *de salario mínimo bajo*, su nivel es significativamente inferior al de inicios de los 80" (por ejemplo, en Brasil, 67.1%)²⁹.

En síntesis, las organizaciones de trabajadores y las visiones heterodoxas o no neoclásicas han considerado, con mayor o menor énfasis, que todas las formas de flexibilidad impuestas a lo largo de las últimas décadas han determinado el incremento del empleo precario, en sus connotaciones de fugacidad, inestabilidad, inseguridad y desprotección. Por el contrario, las perspectivas de la ortodoxia han sostenido que en tanto la flexibilización ha sido insuficiente, se ha incrementado el empleo en el sector informal, precario por definición, ya que las rígidas regulaciones que aún persisten contribuyen decisivamente a segmentar el mercado de trabajo y estimulan la "desregulación de hecho".

Un caso paradigmático a destacar es la reforma laboral en Argentina, que abundó en eufemismos en esta dirección. De este modo, la acción comunicativa del gobierno anunció la necesidad de "desregular" el funcionamiento del mercado de trabajo para lograr mejores rendimientos. En los hechos, no solo que no se desregularon las relaciones laborales, sino por el contrario se reguló en extremo -a la baja obviamente- habiéndose flexibilizado la contratación laboral. Similares lógicas de acción comunicativa se utilizaron en la reforma del sistema de políticas sociales (por caso "desregulación" de las obras sociales).

En los términos de CEPAL: "el aumento de la flexibilidad en los mercados de trabajo... ha acentuado la precariedad e inestabilidad de los empleos, unidas a una disminución del acceso a la seguridad social..."³⁰.

El efecto principal de estas políticas de flexibilización fue la severa restricción de la tradicional red de seguridad en el trabajo y de las instituciones sociales. Tal como fue analizado, resulta posible identificar un sentido general a los cambios en

26 Standing, G. (1999) *Global Labour Flexibility. Seeking Distributive Justice*, ILO, págs. 81-82.

27 OCDE (1998) *Employment Outlook*,.

28 OIT *Informa, Panorama Laboral '97*, No. 4, pág. 44, Lima, 1998

29 Ídem, p. 42.

30 CEPAL (2000) *Panorama Social de América Latina: 1999 - 2000*, pág. 50.

el mundo del trabajo en América Latina, pero las particularidades de cada país se encuentran condicionadas por estructuras institucionales y dinámicas vigentes que inciden en las transformaciones ocurridas en la última década.

Sin embargo, los procesos se presentan de manera similar, y se identifican con la lógica institucional de la mayoría de los países. Ya se trate de sistemas organizados bajo el esquema de seguro social o de seguridad social, presentaban similares supuestos con respecto al funcionamiento del sistema económico y social. Sintéticamente se puede mencionar³¹:

- i) el eje fundamental de cada sistema se sustentaba en la introducción de seguros obligatorios que cubrían los principales “riesgos” y “contingencias” de las personas (enfermedad, vejez, invalidez, muerte),
- ii) la pobreza se consideraba como el resultado de la interrupción o pérdida del ingreso por el trabajo, o de la insuficiencia del ingreso ganado con respecto al tamaño de la familia. Los instrumentos de sostenimiento de los ingresos sólo se dirigen a los desocupados y, en el caso de los ocupados, se limitan a las asignaciones familiares, o sea, a los grupos dependientes que supuestamente no participan del mercado laboral.
- iii) la sociedad se presentaba conformada fundamentalmente por hogares nucleares o monoparentales, dejando de lado otro tipo de formas de organización social. Esto acarrea dos consecuencias: a) la familia (identificada con el hogar) se toma como la unidad de medida para la distribución de los beneficios sociales, b) la población se divide entre los que se consideran sostén familiar (el titular de los beneficios sociales) y los dependientes,
- iv) la política activa de sostenimiento de la demanda efectiva (en sentido keynesiano), se interpretaba como la garantía de una economía funcionando en un nivel cercano al pleno empleo. Por lo tanto, los beneficios del desem-

- v) pleno empleo significaba que la “norma”, la relación laboral “típica”, era el trabajo regular, por tiempo completo, en edad activa y con muy pocos cambios de puestos y de actividad.

Bajo estos supuestos, las redes de protección o seguridad social dependen fundamentalmente de la *red de seguridad laboral y social*, la cual se constituye mediante un complejo institucional que abarcaba todos los ámbitos que hacen a la relación del trabajo. Sintéticamente³²:

- i) seguridad en el *mercado de trabajo*, mediante políticas públicas de sostenimiento de la demanda efectiva, complementadas con la absorción de empleo público;
- ii) seguridad en el *ingreso del trabajo*, mediante políticas de salario mínimo, legislación del tipo “igual remuneración por igual tarea” y esquemas de seguro social;
- iii) seguridad en el *puesto de trabajo*, mediante legislación referida a la estabilidad del contrato de trabajo, el despido, el preaviso, las licencias obligatorias;
- iv) seguridad en las *condiciones de trabajo*, mediante medidas de higiene, salud, límites de las horas trabajadas y legislación de accidentes de trabajo que contemplaba la figura de culpa o dolo del empleador y permite la acción judicial para reparar el daño sufrido;
- v) seguridad en la *representación de los intereses del trabajo*, particularmente por la definición de áreas de incumbencia profesional y por la práctica de la negociación colectiva, incluyendo la organización sindical por ramas de actividad.

31 Lo Vuolo, R. Barbeito, A. Pautassi, L. y Rodríguez, C. (1999) *La pobreza de la política contra la pobreza*. Buenos Aires, CIEPP/Miño y Dávila.

32 Sigo aquí el criterio ordenador expuesto en Standing, G. (1992) “The Need for a New Social Consensus” en *Arguing for Basic Income. Ethical Foundations for a Radical Reform*. Edited by Van Parijs, P. London, New York: Verso, págs. 47-48.

Precisamente esta red de seguridad laboral es la que más se ha visto afectada por los cambios verificados en los noventa, a partir de la posibilidad técnica de incrementar la discontinuidad en el proceso de trabajo, facilitando la rotación de personal y la incorporación de la figura del empleado "polivalente", la creciente participación del trabajo por tiempo parcial, así como de jornadas extenuantes y la incorporación de la mujer al mercado de trabajo, como también un incremento considerable en la participación de jóvenes y ancianos.

Del empleo asalariado a los programas sociales focalizados

El análisis efectuado y las evidencias empíricas dan cuenta de la necesidad de analizar los cambios en el mundo del trabajo vinculados directamente con las políticas sociales. Entre éstas, las laborales entendidas en sentido amplio (incluidas las de seguridad social) ocupan un lugar decisivo. Precisamente el hecho que el mercado de trabajo se caracterice por la precariedad e inestabilidad, cuando no la exclusión, ha determinado la variabilidad de los ingresos de las familias y que una proporción creciente de familias se encuentre en situación de vulnerabilidad frente a la pobreza, o que sin caer en ella adquieren una sensación de inseguridad socioeconómica.

De todas formas, vale apreciar, para evaluar las políticas laborales en el marco del conjunto de las sociales, el predominio generalizado de las políticas neoliberales en prácticamente toda la región, impulsadas por los organismos de Bretton Woods y sometiendo a los gobiernos a inusitadas presiones tendientes a desmontar todo el sistema de protección social. A continuación analizo cada una de las políticas impulsadas en esta dirección.

Las reformas a los regímenes previsionales

Junto con las mencionadas "recomendaciones" se acompañó un conjunto de propuestas para reformar los sistemas de Seguridad Social. Entre los países pioneros en la implementación de los mismos se encuentra Chile en los '80 y (durante la dictadura de Pinochet) y en los '90 lo hacen los

demás países de la región. En la mayoría de los casos se pueden identificar el mismo tipo de propuestas, con variaciones en función de las coaliciones gobernantes que las llevaron a cabo.

Las primeras en implementarse fueron las reformas previsionales en ocho países de América Latina, que implicaron la sustitución de los sistemas públicos por sistemas de ahorros capitalizados individualmente, cedidos a la administración privada con garantías estatales y que reemplazaron totalmente al sistema o son complementarios de otros pilares públicos de reparto.

Las reformas en los sistemas previsionales se pueden clasificar en dos tipos³³:

- i) Reformas no estructurales: mantienen el sistema público pero lo transforman con diversos objetivos como el de extender la cobertura poblacional, normalizar las condiciones de adquisición de derechos entre diversos grupos cubiertos, eliminar/reducir el déficit y hacerlo más viable financieramente dentro de un período, mejorar su eficiencia y proveer pensiones más adecuadas. El objetivo final de estas reformas es mantener el sistema público y único, mejorándolo en vez de eliminarlo y hacerlo competir con otro sistema diferente. Este tipo de reformas fueron aplicadas en Cuba y en Costa Rica.
- ii) Reformas estructurales: estas reformas fueron aplicadas en 8 países de la región: Argentina, Bolivia, Costa Rica, Chile, Colombia, El Salvador, México y Perú³⁴. Las mismas se clasifican a su vez, en tres tipos de regímenes: *susti-*

33 Esta clasificación corresponde a Mesa Lago, C (2000) *Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social en el umbral del siglo XXI*. Santiago de Chile, CEPAL: Serie Políticas Sociales N° 36.

34 La OIT en una evaluación de las reformas señala que en todos los casos se realizaron en el marco de procesos políticos definidos y que no fueron producto de un minucioso proceso científico. De hecho fueron necesarias una serie de modificaciones posteriores a la entrada en vigencia de las reformas para suplir y/o salvar errores. Entre otros problemas de los nuevos regímenes identifican: -coexistencia de múltiples regímenes con privilegios y baja cobertura de los grupos más pobres, -descenso en la relación de contribuyentes/beneficiarios; -evasión en el pago de las contribuciones, -bajos retornos inversiones; -débil relación entre las contribuciones y los beneficios, -excesivos costos administrativos y baja eficiencia, -sistemas financieros procíclicos y con cargas sociales sobre la nómina que afectan

tutivo: cancelan el sistema público a partir de la prohibición de nuevas afiliaciones y lo reemplazan por un sistema nuevo de capitalización plena e individual. Es el caso de Chile que reformó el sistema en 1981, Bolivia y México en 1997 y El Salvador 1998; *mixto*: si bien no cierra el sistema público, lo reforma integrándolo como componente básico solidario con un nuevo componente de capitalización individual. Es el caso de Argentina en 1994 y Uruguay en 1996; y *paralelo*: reforma parcial o totalmente el sistema público terminando con su monopolio, y crea un nuevo sistema de capitalización que compite con el público. Es el caso de Perú en 1993 y Colombia con la reforma de 1994.

En el sistema de reparto, el título de derecho reside en el trabajo realizado en el mercado de trabajo remunerado y, por ende, la medida de la prestación debe relacionarse con un poder de demanda socialmente básico. En el sistema de capitalización el derecho a la prestación es una retribución al ahorro privado de cada individuo y la medida de dicha prestación debe vincularse con los aportes realizados. En éste último caso el carácter público de la institución sólo se relaciona con la necesidad de regular el mercado laboral para garantizar la constitución de fondos de ahorros.

También existen claras diferencias entre reparto y capitalización desde la perspectiva de género. En primer lugar, las brechas de género en términos de cobertura y beneficios efectivamente percibidos, podrían ampliarse en los nuevos sistemas de pensiones, debido a las condiciones para el acceso al sistema y a la introducción de parámetros específicos de género para el cálculo de las prestaciones. Estas brechas se originan por las diferencias de participación en el mercado de trabajo para hombres y mujeres, y en las diferencias de los

la competitividad de las empresas. En las recomendaciones señalan la necesidad de vincular sistemas previsionales con las necesidades del trabajador/a y de este con su familia; las diferentes situaciones de la mujer en la vida profesional y la necesidad de suplir la "laguna de cobertura" que resultan de la dependencia sin matrimonio o cuando este se disuelve. OIT (1998) *La integración económica, el derecho del trabajo y la seguridad social en las Américas*. Seminario de Viña del Mar, Chile, 14/15 Abril 1998.,

beneficios y condiciones de elegibilidad de las pensiones³⁵. Esto significa que en el caso que no existiesen discriminaciones de género en los mercados de trabajo, y hombres y mujeres estuviesen en condiciones de acumular los mismos fondos de pensión a través de sus años de trabajo, el hombre obtendría una mayor pensión debido al factor de anualidad utilizado en el cálculo de los beneficios. La brecha de género se atenúa en los sistemas que utilizan tablas "unisex".

La cotización del empleador es otra de las características de los nuevos sistemas. En un extremo se encuentran Chile, Bolivia y Perú que directamente eliminaron la contribución por parte del empleador. En el caso de El Salvador y México no sufrió modificaciones y en Uruguay y Argentina (por normas posteriores) se redujeron, mientras en Colombia se incrementó. A su vez, la cotización o aporte del asegurado se redujo en el caso de Chile pero únicamente para el sistema de CPI; en México se mantuvo igual y en el resto de los países se aumentó. En los hechos, la reducción de la cotización del empleador redundó en un aumento de la cotización de los afiliados –salvo el caso chileno que aumentó el subsidio fiscal–, y en México el mantenimiento de los mismos porcentajes en las cotizaciones impuso un incremento en el aporte estatal al sistema³⁶.

La "dinamización del mercado de capitales" es otro de los eufemismos que se utilizaron para legitimar las reformas. La experiencia, en aquellos casos en los cuales es posible realizar una evaluación, no avala esta expectativa, siendo Chile el caso más paradigmático³⁷. El incremento del ahorro

35 Las brechas de género en el sistema de reparto, surgen de las diferencias salariales y el número de años de participación laboral (sin tener en cuenta la esperanza de vida diferenciada). En el sistema de capitalización las brechas de género se producen por la cantidad de ahorros acumulados que se relacionan directamente con los ingresos durante la vida activa (se traduce en el monto del aporte) y por las tablas actuariales para el cálculo de las pensiones en el momento de retiro, que no tienen en cuenta que, a mayor longevidad menor tasa de retorno; Birgin, H y Pautassi, L. (2001) ¿Género en la reforma o reforma sin género? Desprotección social de las leyes previsionales en América Latina. Ponencia presentada en el Seminario Mujer en el Trabajo: un reto para el desarrollo. CEPAL-BID, Santiago de Chile, marzo 2001.

36 Mesa Lago (2000) op. cit.,

nacional de largo plazo también ha sido esgrimido como argumento para fundar las reformas previsionales. Los capitales acumulados por los trabajadores en sus cuentas deben ser contrapuestos con el costo fiscal de la transición. La deuda previsual implícita de algunos países de América Latina alcanza valores altamente significativos.

Los “incentivos para la formalización de las relaciones laborales”, otro de los argumentos sustentados, señalan que la vinculación entre los aportes efectivamente realizados y el monto de la jubilación generarían los incentivos y estimularía el ahorro individual disminuyendo la evasión. Esto no ha sucedido en ninguno de los países, como tampoco el incremento de la cobertura. Por el contrario, la opción voluntaria de afiliación establecida en el sistema chileno para los autónomos llevó a que sólo el 4% de ellos se encuentre cubierto; en el argentino se ha observado una consistente reducción del grado de cobertura del sistema previsual, tanto respecto de autónomos como de asalariados.

Claramente se impuso un “nuevo paradigma previsual”, que impacta de manera diferenciada en hombres y mujeres y que expresa las nuevas dificultades que estas reformas generan, incrementando los problemas anteriores de financiamiento y organización. En otros términos, ninguno de los objetivos –falsos o genuinos– ha sido logrado con las reformas previsionales y, en general, se registran efectos perversos.

Las reformas en los sistemas de salud

Otro de los paquetes de reformas es el de los sistemas de salud. En general no presentan las mismas “uniformidades” que la de los regímenes previsionales, pero han sido implementadas o se en-

cuentran en discusión en la actualidad.

En la mayoría de los países se han implementado políticas de descentralización y desconcentración de servicios, al tiempo que la cuestión del financiamiento de los sistemas se ha puesto en el centro del debate. En un estudio comparativo sobre la reforma en salud entre cuatro países latinoamericanos (Argentina, Colombia, Chile y Costa Rica) se avanza en la consideración de estos como potenciales cuasimercados de salud, definiéndolos como sistemas particulares de relaciones de intercambio económico, basadas en un marco regulatorio y dotados de un sistema de incentivos, con implicancias respecto de la morfología del sector social en el cual se desarrollan y que suponen relaciones que tienen una relativa permanencia en el tiempo, como aquellas que se establecen en los contratos de gestión³⁸.

Otro conjunto de medidas se refiere a la atención pública de la salud, en tanto la tendencia en todos los países es sustituir el denominado subsidio a la oferta (por ejemplo, presupuesto para los hospitales) por un subsidio a la demanda. Esto significa que se arancela la prestación del sector público a quienes tienen capacidad de pago, mientras que quienes no posean ningún tipo de cobertura, deberán ser declarados “pobres de toda pobreza” para recién poder acceder a la prestación. Se vuelve de este modo a lo más criticado de la beneficencia: la utilización del “carnet de pobre” o selección por *means-tested benefit* (test de recursos). Si algo caracterizaba al sistema público de salud era el financiamiento casi exclusivo por parte del Estado; a partir de las reformas implementadas se traslada el costo de la atención directamente al ciudadano.

La reforma educativa y los programas sociales

En materia de educación se han producido cambios importantes, coherentes con el conjunto de medidas neoliberales implementadas. Así, mientras la deserción educativa crece en todos los países, se han implementado medidas de “incenti-

37 Lorenzetti, M. (1999) “Reformas de las pensiones en América Latina: genuinos y falsos objetivos”, en: *Contribuciones*, 4/1999, CIEDLA/Adenauer Stiftung. Por su parte J. Gruber demuestra que el impacto de la reducción de contribuciones patronales en Chile no se tradujo en una mayor eficiencia sobre los indicadores del mercado de trabajo y la eliminación de la contribución patronal produjo una caída del ingreso del programa público y en consecuencia incrementó el costo fiscal y no fueron precisamente un móvil para generar ahorro nacional; *The incidence of payroll taxation: evidence from Chile*. Cambridge: National Bureau of Economics Research, Working Paper N° 5053. 1995

38 Sojo, A. (2000) *Reformas de Gestión en Salud en América Latina: los cuasimercados de Colombia, Argentina, Chile y Costa Rica*. Santiago, Chile CEPAL N° 39

vos” para lograr cierta retención en el sistema educativo, al tiempo que se ha privatizado en gran medida el sistema (por caso, el sistema chileno que subsidia por alumno/a) y al igual que en el sector salud, se han ensayado políticas de descentralización de los servicios educativos.

Un estudio comparativo de las políticas de descentralización educativa aplicadas en los países de la región (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, México y Nicaragua) señala que la evolución fue ambigua en todos los casos de traspaso de responsabilidades a las jurisdicciones menores. Si se consideran los resultados y los gastos (o insumos) han experimentado resultados decrecientes, o se observa que eventuales indicadores de costo/coertura se han dado junto con una evolución negativa de indicadores de costo/calidad. En otros términos, las reformas no han sido acompañadas de mejoras tangibles en la productividad del gasto y mucho menos de aumento de la calidad o de la cobertura³⁹.

Sin embargo, hay que admitir, aunque no es resultado de las reformas, la elevación del nivel educativo de la población y de la PEA. De acuerdo con datos de CEPAL, entre 1980 y 1990 el número de analfabetos absolutos se redujo de 44.3 millones a 42.5 millones y se alfabetizó a casi 70 millones de personas en la región. A pesar de ello las disparidades entre los países son muy grandes y las tasas de analfabetismo fluctúan entre 1.4% y 52%. Las cifras indican que la atención en educación preescolar ha aumentado, si bien la cobertura continúa siendo sumamente baja y se registra paridad en el acceso entre niños y niñas; sin embargo, la oferta se encuentra mayoritariamente dirigida a los sectores socioeconómicos medios y altos. En cuanto a la educación primaria, la tasa de

escolarización es prácticamente de 90% y para la secundaria fluctúan entre el 60% y 75%. Las mujeres en la mayoría de los países muestran un nivel de matrícula similar al de varones, e incluso la superan en 11 países de la región. Por último, la educación superior ha experimentado una importante expansión en las últimas décadas⁴⁰.

Lo anterior es una clara expresión de la heterogeneidad del empleo que caracteriza a la región y que ha sido descrita a lo largo del trabajo: se ha elevado el nivel educativo de la población, el de la PEA, y, sin embargo, el desempleo abierto se mantiene en niveles elevados y se registran serias deficiencias en la calidad del empleo.

Un fenómeno interesante es el crecimiento desmesurado de “programas sociales” (de salud, de empleo y capacitación profesional, de educación, vivienda). El punto a destacar es que, desde las recomendaciones de los organismos internacionales y desde la acción comunicativa de los gobiernos, se los presenta como “las” acciones en materia de política social, confundiendo con instituciones de política social, nada más alejado de su naturaleza.

Esta consideración respecto de los programas, y la necesidad de realizar acciones para los amplios sectores vulnerables (pobres, desempleados/as, desnutridos), ha llevado a que se realicen en forma ininterrumpida, cambiando en muchos casos, el nombre del programa y algunas cuestiones de forma, pero la lógica es la misma. Por caso, el programa de capacitación Chile Joven es prácticamente idéntico al Proyecto Joven de Argentina, y así sucesivamente⁴¹.

Los programas sociales no efectivizan derechos sociales –por ejemplo, el derecho de acceso de una mujer embarazada al sistema de salud– sino que existe un programa asistencial focalizado para mujeres embarazadas carentes de recursos. Esto es, no hay “derecho a”, sino un “programa para”. Esta situación es un efecto directo de la utilización de políticas focalizadas para los grupos vulnerables en desmedro del fortalecimiento de las instituciones de política social de corte universalista. De hecho, el tratamiento que se da a la pobreza se orienta hacia la consolidación de criterios excluyentes. A su vez, cada vez es mayor la dependencia del sistema de políticas sociales de las asignaciones presupuestarias que realice el Estado para su cumplimiento.

39 CEPAL *La descentralización de la educación y la salud: un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana*. Santiago de Chile: CEPAL. 1998

40 CEPAL (1997) *Las mujeres en América Latina y el Caribe en los años '90. Elementos de diagnóstico y propuestas*. Serie *Mujer y Desarrollo* N° 18, Santiago de Chile, CEPAL.

41 En éste punto resulta notoria la presencia de los *organismos internacionales* en la mayoría de los programas y se puede sugerir cierta “competencia” entre los mismos para ocuparse de un área determinada. La radicación de programas financiados con préstamos externos lleva a la preponderancia del paradigma de “focalización”, como también al privilegio del *método de evaluación de proyectos* como criterio selectivo de los programas sociales.

Recetas para todo y trabajo para pocos...

Las políticas sociales por las que presionan los organismos internacionales de crédito, y que por lo general se han aplicado a rajatabla, profundizaron en lugar de atenuar las consecuencias sociales negativas de las políticas económicas de la misma inspiración. Las políticas laborales, al estimular la rotación espúrea no mejoraron el nivel de empleo, pero lograron hacerlo más precario y desprotegido, contribuyendo a incrementar la pobreza y desestabilizando los ingresos de los trabajadores/as. Por su parte, las políticas de seguridad social han reducido su cobertura, atienden en menor medida los riesgos del creciente número de pauperizados y ni siquiera cumplen los objetivos espurios que se esgrimen para justificarlas. La focalización de las políticas de salud y educación han contribuido a segmentar más profundamente su calidad. Todas ellas han agravado la discriminación contra la mujer y los grupos vulnerables.

Es difícil aceptar que estas han sido consecuencias no queridas por sus inspiradores, tal como permanentemente se señala por los responsables de las mismas. En otros términos, y en forma independiente de este “deslinde de responsabilidades” que realizan los gobernantes que han implementado estas reformas y la propia ortodoxia, queda claro que los indicadores macroeconómicos, como la estabilidad de precios y los márgenes de una supuesta economía competitiva, fueron privilegiados antes que la estabilidad de empleo.

La mayor inseguridad en el empleo aumentó la complejidad, la incertidumbre y la volatilidad en las oportunidades de vida de los ciudadanos/as. Esta mayor inseguridad aparece como un elemento constitutivo de los nuevos principios de organiza-

ción económica y no un resultado capaz de corregirse dentro de las reglas de funcionamiento del nuevo modelo. Una evidente contradicción es la siguiente: para conseguir algún puesto de empleo, las personas (principalmente los grupos de menores recursos) se ven obligados a sacrificar estabilidad y nivel de ingresos. Por último, al tiempo que los puestos de empleo son cada vez más escasos, particularmente las ocupaciones plenas, se consolida una “ética del empleo” que lo reivindica como el medio idóneo de integración social y de distribución de los méritos individuales. Esos méritos se vinculan cada vez más al éxito económico, con lo cual discriminan contra los pobres que no sólo transmiten su condición de generación en generación, sino que ven congeladas sus posibilidades de movilidad social. En esta situación, los pobres quedan cada vez más expuestos a una estrategia de clientelismo político como los programas sociales focalizados.

Nuevamente el fracaso de estas políticas debería ampliar los márgenes del debate para poder ensayar medidas de corte redistributivo, en las cuales el empleo no sea el eje de la inserción social de los individuos. La falta de claridad sobre la realidad y sobre los efectos del ajuste y la estabilización económica, al igual que los escasos análisis críticos de estos procesos, ha beneficiado enormemente a los mentores de estas políticas. En consecuencia, las evidencias en contra de la focalización, las críticas a la vigencia de un modelo económico excluyente, a las patologías que se han agravado en el mercado de trabajo, a la exclusión social, no afectan en los hechos a los planteamientos de política implementados por organismos internacionales y gobiernos nacionales. Se trata entonces de pensar e implementar otro tipo de políticas públicas, las cuales a su vez, impliquen cambios graduales en la nueva estructura del Estado post-reforma, pero que establezcan una clara reversión de las tendencias, en dirección a garantizar una mejor calidad de vida de los ciudadanos/as., Propuestas como la de un ingreso ciudadano incondicional o de la reducción de los tiempos de trabajo cobran especial importancia en este contexto⁴². Se trata entonces de menos recetas, mas puesto de trabajo y mejores oportunidades de vida.

42 La construcción de una red de seguridad en los ingresos basada en la noción de ingreso ciudadano aparece como una institución necesaria para luchar efectivamente contra la pobreza y la exclusión social promoviendo la inserción social de toda la ciudadanía y la cohesión del conjunto de la sociedad. No se trata de la solución definitiva, pero es una política imprescindible para empezar a cambiar las tendencias de los graves problemas sociales que afectan a nuestras sociedades. Para comprender la propuesta véase Lo Vuolo (1995) y Lo Vuolo et al (1999).