

Grupo 5: Políticas sociales, laborales y de seguridad social

Coordinación: Claudia Danani - cdanani@arnet.com.ar

Alejandra Beccaria - abeccari@ungs.edu.ar

Mercados de trabajo y regímenes de bienestar en América Latina.

Alejandro H. Del Valle

Universidad Nacional de Mar del Plata

ajax@speedy.com.ar

Limitaciones del concepto de régimen de bienestar para el caso latinoamericano

El concepto de régimen de bienestar se refiere a “los modos en que se reparte la producción de bienestar entre el estado, el mercado y las familias” (Esping-Andersen, 1999, p. 102). A diferencia de las visiones centradas únicamente en las políticas sociales y que olvidan que ‘aunque la protección ofrecida por el estado de bienestar generalmente se confunde con la ‘ayuda a la pobreza’, esta no es su única función’ Atkinson (1999), Andersen propone analizar cómo históricamente las sociedades han ido construyendo el bienestar a partir del establecimiento de relaciones específicas entre el estado, el mercado y la familia. Para ello, construye esquemas interpretativos en los que asocia idealmente diversos grados de mercantilización-desmercantilización, familiarismo-desfamiliarismo y estadocentrismo-residualismo (público).

A partir de estos esquemas construye tres tipos de regímenes de bienestar para los países industrializados (Esping-Andersen, 1999, p. 115; 1990, p. 26-28): el liberal o residual, que asocia un alto grado de mercantilización con residualismo público y un papel marginal de las familias porque asigna un papel central en el bienestar a la responsabilidad de los individuos; el conservador o corporativo, que asocia un fuerte grado de familiarismo con un papel marginal del mercado y un rol subsidiario del estado; el socialdemócrata, que asocia una fuerte creación de instituciones públicas con un alto grado de desmercantilización y de desfamiliarización, es decir con papeles marginales del mercado y las familias.

Para enfrentar los riesgos sociales, el modo de solidaridad fundamental en el régimen liberal es el individual y su lugar de solidaridad central es el mercado; en el régimen conservador, el modo es sobre todo a través del parentesco y las corporaciones, y el lugar central es la familia; en el socialdemócrata, por su parte, el bienestar se provee de manera universal y por medio del Estado.

No obstante, aunque el análisis de Esping-Andersen se ha convertido en un instrumento para cuestionar los supuestos de convergencia sobre los que se teorizaba que, tras las transformaciones de los regímenes de bienestar durante la década de 1980 y 1990, acabarían conformando un solo modelo residualizado liberal (Korpi y Palme, 2003), existen tres premisas sobre las que se asienta la propuesta de Andersen y que dificultan su adecuación al estudio de los regímenes de bienestar en América Latina. En primer lugar, y tal como ha tendido a suceder en los estudios sobre las políticas sociales en el sudeste asiático (Del Valle, 2008a) se intentan aplicar las tipologías de los regímenes de bienestar de las economías desarrolladas a otras realidades. Así, por ejemplo, Esping Andersen plantea la posibilidad de un híbrido de los regímenes conservador y liberal, para el caso de Japón (Esping-Andersen, 1997, p. 122-124) y, no obstante, a pesar de subrayar las especificidades japonesas, concluye que se trata de un tipo

de régimen conservador sobre todo por el ‘corporativismo de la seguridad social y el familiarismo’ (Esping-Andersen 1997, p. 124)¹.

En el caso latinoamericano, a diferencia de Europa, no han prevalecido de manera duradera la democracia ni se han garantizado todos los derechos civiles o políticos o se han desarrollado significativamente los derechos sociales para toda la población. Asimismo, la clase obrera, en la mayoría de los países no ha sido un factor crucial en la evolución de la política social.

Los niveles de industrialización e ingreso que han distinguido a los países Europeos son muy superiores a los de los países de América Latina en los que el mercado se ha caracterizado por la segmentación y la formación de oligopolios o monopolios y no se han mostrado permeables a una salarización universal de la fuerza de trabajo. Si bien, en algunos países es posible encontrar modelos de contrato social surgidos del acuerdo entre el capital, el trabajo y el Estado que guardan semejanzas con los regímenes conservadores, hay que destacar que, junto a éstos han coexistido formas de negociación, identidad y movilización políticas basadas en factores regionales, locales, étnicos, religiosos, raciales, etc., que directamente han influido en la evolución de bienestar, así como en los beneficios y servicios ofrecidos por las instituciones de los sistemas de prestaciones sociales.

Por último, en América latina a diferencia de los regímenes de bienestar ‘clásicos’ existen un conjunto de medidas que se consideran sociales y escapan a los prototipos “occidentales”: el subsidio al consumo, las reformas agrarias, el otorgamiento de micro créditos, la dotación de servicios urbanos, entre otras. Al margen de esto, resulta claro que los niveles de bienestar alcanzados para la mayoría de la población, en América latina son muy inferiores a los que caracterizan a las economías de la OCDE.

En segundo lugar, no puede hablarse de esta región como si fuera una realidad homogénea ya que existen grandes diferencias: territoriales, demográficas, etno-culturales y también macroeconómicas como las dimensiones del producto interno bruto, la de los procesos de industrialización y sociales, como la de los indicadores sociales y la desigualdad entre los países que la integran.

En el área del bienestar, existen enormes disparidades en materia de gasto social entre aquellos países que como Uruguay, Argentina, Costa Rica, Chile o Brasil hacia 1980-1981 gastaban como promedio el 16% del PIB, mientras que Venezuela, Ecuador, Nicaragua, México y Colombia gastaban el 10,1%, promedio muy cercano al promedio regional, y otros como Perú, Paraguay, Bolivia, Guatemala y Honduras gastaban menos de la tercera parte que los primeros y la mitad que los segundos, pues en promedio desembolsaban el 5% del PIB².

También hay que destacar que no todos los sistemas de prestaciones sociales en América Latina fueron creados al mismo tiempo. De allí la propuesta de Mesa lago (1989) de clasificarlos en función del momento cuando fueron creados. Aún en el período previo a las reformas estructurales, los países latinoamericanos mostraban una profunda disparidad y los Coeficientes de Gini a nivel urbano fluctuaban entre 0,43 en el caso de Uruguay y 0,59 en el de Brasil (Altimir, 1995). En un estudio comparado sobre datos de pobreza urbana, rural y total en 10 países de América Latina durante los años setenta y ochenta Altimir (1995) ha mostrado disparidades similares.

Por último, una tercera premisa asume que la aplicación de agendas de reforma económica y social semejantes en distintos países producirá resultados parecidos. Existe, al respecto cierto

¹ El argumento que esboza en defensa de esta posición es la “economía de medios analítica”, aunque acepta que con otras tipologías se podrían obtener logros de “una mayor finura de clasificación, de una mayor capacidad de matización y de una mayor precisión”.

² Sobre la evolución del gasto social en América latina ver Cominetti y Ruiz (1998).

consenso regional sobre la necesidad de reemplazar el viejo modelo estatista de industrialización orientada al mercado interno, por otro modelo de mercado orientado a las exportaciones.

En el terreno de los sistemas de bienestar, tradicionalmente se ha considerado que América latina compartía aspectos de los regímenes conservadores o corporativos, aunque con características propias. Así, se suele decir que: al igual que en los regímenes conservadores europeos el eje era esencialmente político, pues concebía el bienestar de manera corporativa y asumía como problema fundamental preservar las diferencias de estatus. Al mismo tiempo, se sostenía que se privilegiaba una lógica laboral gobernada por el *breadwinner system*, en el que la familia y particularmente las mujeres eran las responsables de transferir servicios de bienestar, mientras los hombres adultos desempeñaban el papel de proveedores y portadores de derechos para el resto de la familia a través del empleo formal.

La otra característica similar es que la institución fundamental del paradigma latinoamericano era el seguro social ligado al empleo formal y que, aunque su cobertura tendió a crecer gradualmente en latinoamérica se distinguió por su carácter excluyente y regresivo, ya que sólo incorporó a los miembros de la coalición social que impulsó el proyecto industrializador: las organizaciones obreras y las clases medias, forjadas por los sectores modernos de la economía y el Estado. El resultado fue que, en América Latina, los sistemas de seguro social corporativos, excluyentes y no democráticos no permitieron un proceso expansivo de derechos y ciudadanía social sino de relaciones clientelistas; que el paradigma puede caracterizarse como conservador y no democrático debido a que siguió una lógica de incorporación controlada de grupos emergentes a los beneficios de la economía política regional.

Se suele sostener que este sistema generó un gasto social deficitario y políticas sociales regresivas, segmentadas y fragmentadoras que ubicaban en la cima de los sistemas de bienestar a los miembros del sector público y los empleados del sector industrial de alta tecnología, y en los sótanos a los trabajadores del sector informal y a quienes laboraban en el sector rural; y favorecían altos niveles de desigualdad en la distribución del ingreso, la cobertura de la protección social y la calidad de los servicios sociales (Filgueira, 2006).

Al respecto, se asume que la crisis económica latinoamericana de 1982 redefinió el escenario para la intervención estatal y consolidó a nuevos actores globales y locales que pusieron en marcha una agenda económica y social radicalmente distinta a la de la industrialización vía sustitución de importaciones impulsada hasta aquel entonces por los estados desarrollistas aunque no se depara en el hecho que el 'Estado desarrollista' tendió a prevalecer por sobre el 'Estado social' ya que el Estado ha privilegiado políticamente a la cuestión económica por sobre la social (Del Valle, 2008a). Por otra parte, el Welfare State europeo surgió como un efecto del desarrollo del mercado sin inversión directa del Estado por lo que la economía se transformó en el mecanismo más dinámico de la vinculación entre Estado-sociedad. En América latina, ante la ausencia de dinamismo económico el Estado afrontó la responsabilidad de convertirse en agente activo del desarrollo capitalista y estimular la inversión industrial³.

En este sentido, una de las diferencias entre la evolución del fordismo (como modo de organización de la producción) en los países industrializados y el fordismo dentro de los países periféricos ha sido que en los primeros⁴, las relaciones salariales se generalizaron cada vez más y los sectores no capitalistas (campesinos, artesanos, etc.) redujeron su participación en la producción y en el empleo⁵. Esto ocurrió principalmente en el contexto de la regulación fordista

³ Probablemente, se pueda sostener que la única excepción de un Estado benefactor y desarrollista fue la Alemania de Bismark.

⁴ Véase al respecto la discusión sobre estas diferencias en Weller (1998).

⁵ Razones de espacio dentro de este trabajo me impiden desarrollar el debate sobre el trabajo doméstico como principal segmento de trabajo no asalariado en estos países. Un análisis sobre los esfuerzos para incluirlo en la medición del empleo y del producto, véase Benería (1991, p. 1547-1560).

(vinculación entre productividad y salarios) por lo que la mayor productividad incidió en el incremento de la demanda por bienes de consumo, y **'la producción capitalista se expandió hacia bienes previamente producidos principalmente por los sectores no capitalistas así como hacia nuevos bienes (duraderos)'**.

En América latina este proceso se dio sólo parcialmente, por lo que se profundizó la heterogeneidad estructural y por ello, a pesar de las tasas de crecimiento, las actividades formales no se expandieron al ritmo necesario como para reducir el peso de sector informal y debido a la debilidad del vínculo entre la productividad y la demanda interna en el contexto de una economía segmentada, la transformación fordista del mercado de trabajo avanzó sólo parcialmente⁶.

Por último, un tema que ha sido soslayado es la cuestión del mercado informal. Generalmente se asume que el crecimiento de éste mercado significa residualismo. Al respecto, el concepto de régimen al no profundizar sobre las formas de intervención del Estado en la economía no considera el rol del Estado en el desarrollo del mercado informal. Por todo esto, tanto el concepto de 'Estado de Bienestar' como el de 'régimen' se presentan como analíticamente insuficientes para la comprensión del contexto latinoamericano y nos obliga plantear una forma alternativa para el análisis comparado.

Aceptando la tesis referida a que: en toda sociedad con economía de mercado, las formas de intervención estatal en las relaciones sociales se derivan de la relación sistémica que existe entre el estado y la economía, el problema reside en comprender los diversos tipos de intervención estatal.

Para ello utilizaré la diferenciación realizada por Offe (1990) sobre las diversas actividades estatales orientadas al bienestar. Offe identifica *dos grandes conjuntos de actividades* que lleva adelante el estado: las primeras son *distributivas (asignativas)*, se orientan hacia la distribución de la renta y se pueden dividir en asistencia social directa (transferencias monetarias o de bienes) y seguridad social (pensiones, seguros, etc.) orientados hacia la población que se considera en situación de necesidad. Las primeras corresponden a lo generalmente se denomina **desarrollo social** y las segundas a **previsión social**. Dentro de éste conjunto, se incluye un área de transferencias monetarias menos visible pero no, por ello, menos importante a la que Titmuss (1966) definió como bienestar fiscal (exenciones y desgravaciones impositivas, política tolerante con la evasión, acceso a crédito subsidiado por el estado, etc.).

En otras palabras, la distribución se refiere a la intervención mediante la cual el Estado asigna recursos que ya controla o que consigue mediante el ejercicio coercitivo (leyes, decretos, etc.) a los efectos de garantizar los procesos de acumulación de capital. Así, la gestión de la demanda agregada mediante recursos de propiedad estatal (impuestos o gasto público) es un ejemplo de funciones distributivas que puede estar dado por dos factores: primero, como resultado de la lucha política directa entre intereses contrapuestos; segundo, como resultado de la cambiante naturaleza de la acumulación dada su estructura competitiva de relaciones entre unidades de capital y que obliga al Estado a intervenir para resolver la procesos que el mercado no puede resolver.

Pero la distribución sólo puede desarrollarse si el Estado produce, efectivamente, intervenciones en los procesos de acumulación de capital que le garanticen su continuidad. Es decir, con

⁶ El resultado de la modalidad de desarrollo en el mercado de trabajo entre 1950 y 1980 ha sido resumido como: "**incorporación y exclusión social, simultáneamente**" (PREALC, 1991, p. 2). Esto significa que, mientras una proporción creciente de la PEA logró incorporarse en actividades dinámicas, una proporción importante de las personas, que en el contexto de procesos entrelazados de atracción y expulsión, salió del sector agropecuario y en gran parte migraron hacia las grandes urbes, solamente pudieron ocuparse en actividades de baja productividad y bajos ingresos laborales.

actividades *productivas*, que implican la necesidad de reorganizar y construir aparatos estatales para los propósitos de intervención, esta afirmación se apoya en el supuesto que dadas las funciones productivas estatales, han de producirse los medios o mecanismos para tal intervención (Offe, 1974). Las actividades productivas, se relacionan con la producción de servicios de bienestar social (salud, educación, vivienda, etc.) e interés público general (caminos, comunicaciones, etc.).

A su vez, el Estado puede adoptar tres estrategias diferentes respecto al proceso de acumulación de capital: mantenimiento de una producción generalizada de bienes, universalización de la forma mercancía y reproducción y reestructuración del capital.

Ahora bien, si el Estado optase por una estrategia de ‘no-intervención’ esta podría verse limitada por los fallos que presenta el mercado en lo referido a su capacidad en la regeneración de las formas mercancías y en la acumulación⁷. Al respecto, el Estado puede intervenir por medio de medidas que protejan (por medio de subvenciones o aranceles) facilitando la supervivencia de formas ‘no-mercancías’ en condiciones creadas por el propio Estado hasta que pueda retomarse el proceso de acumulación. El problema derivado de este modo de intervención es la posible crisis fiscal o incremento de la presión impositiva. Por último, el Estado puede intervenir produciendo la conversión administrativa en mercancía, por medio de la que el Estado “...crea las condiciones en las cuales los valores pueden funcionar como bienes...” (Offe y Ronge, 1976, p. 143)

Estas afirmaciones poseen un interés fundamental para el entendimiento de los modos de intervención estatal y las formas de vincularse con la sociedad, es decir, con la ciudadanía. Ciertamente, toda acción estatal para controlar huelgas, por ejemplo, es una intervención para evitar que el trabajo renuncie a su estatus de mercancía; la decisión de permitir el avance de los servicios privados en áreas de salud o educación por medio de leyes que reglamentan su funcionamiento, a su vez, implican la intervención en procesos de apoyo a la mercantilización de éstos bienes.

Visto así, la existencia de actividades sumergidas puede ser interpretada como el resultado de las formas de intervención estatal. Al respecto, los análisis sobre los sistemas de bienestar han eludido una cuestión fundamental, a saber: *analizar si éstas actividades deben ser interpretados como estructurales o como simples reflejos de transformaciones coyunturales*. En este sentido, se ha tendido a creer que el desarrollo económico trae aparejado una mercantilización de las relaciones sociales y, por ende, se ha interpretado que toda economía debía tender hacia transacciones de tipo monetario y de mercado y, en ese marco se asumió al mercado como proveedor de bienestar.

Polanyi (1989) ha demostrado que el avance de la industria sólo ha logrado sustituir, en parte, a las relaciones pre-industriales pero que no ha negado el desarrollo de una ‘*economía social*’. Aún en países con capitalismo avanzado⁸ existen importantes sectores de la población y un amplio número de relaciones que quedan fuera de la corriente central del mercado y que se han configurado como un modo de vida que tiene en común el hecho de encontrarse al margen de los controles estatales.

⁷ En realidad el mercado tiene que ser comprendido como un complejo de tensiones que producen reacciones sociales y no como un regulador social per se –tesis de la función alocativa de la fuerza de trabajo-. Esto se debe a que el mercado por sí mismo no podría nunca ocupar a toda la fuerza de trabajo disponible. Sobre este punto ver Berger y Offe (1984, p. 101-133).

⁸ Desde fines de la década de 1970 el debate sobre la informalidad en países con capitalismo avanzado ha dado lugar a una extensa literatura Bawly (1982); Feige (1989), entre otros.

Aunque el término informal surgió en estudios sobre las ciudades del tercer mundo, el interés sobre este tópico ha ido en aumento. Los procesos de urbanización y el incesante crecimiento de la vida urbana ha sido acompañado por el incremento de éstas actividades⁹.

En cierto sentido se puede afirmar que la extensión de actividades y ocupaciones ‘informales’ es el resultado del desarrollo del capitalismo tardío; un conjunto de soluciones para la supervivencia material; y que son posibles en la medida que existen un conjunto de relaciones sociales pre-modernas apoyadas sobre un andamiaje normativo moderno.

La existencia de un sector informal donde abundan trabajos serviles, con relaciones directas de subordinación, sin tradiciones laborales consensuadas y con predominio de fuerza de trabajo proveniente de sectores marginales ha sido una constante en la historia. En este sentido, se podría afirmar que no existe un mercado sino dos.

En términos de los procesos de acumulación de capital resulta evidente que la informalidad no puede funcionar gracias a un proceso de redistribución de los excedentes sociales a favor de las clases poseedoras. Sin embargo en la medida que los empresarios de estos sectores informales no pagan impuestos, seguros sociales, etc, la reproducción de esta fuerza de trabajo (en virtud de los bajos salarios) solo pareciera posible gracias a la existencia de ‘salarios indirectos’ retribuidos por el Estado por medio de: seguros de desempleo, servicios sociales, etc.

El problema, no obstante, es más complejo ya que el mercado laboral se encuentra fraccionado y la fuerza de trabajo presenta una nueva forma cada vez que consume, produce y se transforma en una alternativa para la venta de fuerza de trabajo. Al mismo tiempo, el sector informal produce flujos monetarios hacia el mercado formal e incluso suplanta servicios o bienes que el mercado provee y interactúa en las pautas de estratificación y en el crecimiento económico y en los niveles de ingreso y la calidad de vida de amplios sectores de la población.

Aunque la proliferación de actividades informales, se encuentra presente en todos los países latinoamericanos su peso en la estructura ocupacional no es el mismo aunque la capacidad de generación de empleos asalariados es un indicador del dinamismo de las economías nacionales, de su estructura y progreso es necesario destacar que frente a la asignación ineficiente del mercado de trabajo asalariado, “las personas desarrollan la actividad independiente y el micro-emprendimiento dando lugar, dependiendo de la política estatal, al desarrollo de una estructura de oportunidades para la informalización de las relaciones laborales (Del Valle, 2006, p. 82).

Características de los sistemas productivistas

Defino a un sistema de bienestar productivista como aquel que, en primer lugar, privilegia al trabajador ocupado formalmente. Esto se traduce en una canalización de la protección social principalmente a los trabajadores asalariados de los sectores público y privado y en un fuerte estímulo a la independencia familiar e individual frente al Estado. El productivismo, promueve políticas que des-estimulan la dependencia del Estado y, a la vez, promueve fuentes privadas de bienestar canalizando recursos de la seguridad social hacia las inversiones en infraestructura.

Otras características de un sistema productivista son una estricta subordinación de la política social a los objetivos de la política estatal; la dependencia de los derechos sociales a la inserción

⁹ En los años 80 la Organización Internacional del Trabajo y el Banco Mundial (entre otras organizaciones) indicaron el ‘milagro’ económico del sector informal de las ciudades del tercer mundo y plantearon la posibilidad de promover el desarrollo industrial sobre la base de este sector.

productiva de las personas; el refuerzo deliberado de los factores productivos de la sociedad; y relaciones Estado-mercado-comunidad orientadas hacia el crecimiento económico.

En América latina a diferencia de otras regiones, existen países donde se otorgan derechos básicos y se privilegian los servicios educativos por sobre la seguridad social y, en contraste países que, independientemente del grado de desarrollo industrial privilegian ambos rubros; no obstante podemos identificar dos grandes sistemas de bienestar conforme al predominio que se otorga al trabajador que cotiza frente al marginal: Sistemas Productivistas y Sistemas Residuales.

Sistemas de **bienestar productivo**: la característica principal es que se orientan hacia los sectores insertos dentro de la estructura ocupacional formal por lo que la prioridad de sus políticas son el empleo y los ingresos. Éste sistema se basa en transferencias y subsidios al consumo privado, premia la productividad del trabajador y constituye la base para la satisfacción de las necesidades.

Funciona como un **sub-sistema de bienestar compensatorio** en donde las instituciones juegan un papel accesorio respecto del mercado, que sigue siendo el principal proveedor de la satisfacción de las necesidades sociales. Al igual que los 'regímenes corporativos' su base es contributiva por lo que la prioridad dentro del gasto la posee la seguridad social aunque con un fuerte componente solidario por lo que no existen diferencias significativas en la calidad de los servicios y beneficios sociales de los 'cotizantes' (Del Valle, 2008^a).

Asimismo, al ser el empleo uno de los ejes prioritarios éste es la forma principal en la que se incorpora el acceso a los derechos sociales por lo que el estado asume un fuerte compromiso en el desarrollo de los servicios sociales, sobretodo educación y salud. En esta categoría los países que más han avanzado hacia la universalización y desmercantilización de los servicios básicos fueron Argentina y Uruguay. En tanto países como Chile, Brasil, México, Venezuela y Colombia se presentan como una variante que se caracteriza por los bajos niveles de cobertura de servicios básicos y, de allí que puedan ser denominados **selectivos** en la medida que priorizaron su gasto hacia los sectores urbanos asociados a la dinámica sustitutiva.

Regímenes de bienestar residuales: éstos presentan un escaso desarrollo de los sistemas de seguridad social que se encuentran altamente estratificados en función de las contribuciones efectuadas. El acceso a derechos sociales se halla determinado por el nivel de ingresos por lo que no se encuentra extendido un sistema de beneficios no contributivo sino que prevalece el criterio de discrecionalidad en el otorgamiento de los beneficios.

En este caso tenemos dos variantes. En una prevalece la posición que las personas tengan frente al mercado de trabajo por lo que el Estado no lo regula ni opera condicionando los propios procesos de estratificación que éste mercado genera. En la segunda, el Estado expande su orientación hacia la provisión de servicios sociales básicos sobre todo hacia los sectores urbanos vinculados al mercado. Una característica de los sistemas residuales fue que, al no existir regulación de los mercados de trabajo, el trabajo informal se encontró ampliamente desarrollado como relación laboral normalizada, y el Estado actuó simplemente en aquellas áreas 'clave' que, aunque controladas por el mercado, el uso de la fuerza de trabajo requería niveles mínimos de preparación.

La hipótesis respecto a los sistemas productivistas implica afirmar que las políticas públicas han promovido el desarrollo del mercado (regímenes productivistas) otorgando prioridad a la mercantilización de la fuerza de trabajo (commodification) con el fin que esta sea funcional a los objetivos de la acumulación y reproducción. Esta distinción es útil a los fines de comprender el modo en que el Estado asigna recursos públicos, en la medida que partamos de aceptar que, en

países con economía de mercado, las personas viven de su fuerza de trabajo, por lo que esta fuerza se encuentra, efectivamente, mercantilizada¹⁰.

Si el productivismo se define por que el Estado asume una función compensatoria del mercado que continúa siendo el principal proveedor de bienestar, lo primero que hay que analizar, para el caso Latinoamericano, son las características que el mercado de trabajo posee y como impacta en los procesos de estratificación, para luego analizar el rol del Estado sobre dichos procesos.

Como es esperable, existen diferencias en los niveles de empleo asalariado de la región (Cuadro 1), mientras que Argentina, Chile, Costa Rica, México, Brasil, Panamá, y Uruguay presentan niveles semejantes de ocupados asalariados; en Bolivia, Colombia, Guatemala, Honduras, Perú y Venezuela tres o menos de cada cinco ocupados trabajan por cuenta ajena (Cuadro 1). En estos mismos países se registran las mayores proporciones de ocupados en sectores de baja productividad (que incluye los empleadores y asalariados no calificados en microempresas, los empleados domésticos y los trabajadores independientes no calificados).

Cuadro 1: Población en edad de trabajar, población económicamente activa y ocupados, 2005 (Zonas urbanas)

| País | Año | Tasa de de participación | % Tasa de desempleo | Tasa de Cesantía | | Tasa de ocupación | Tasa de asalarización |
|----------------------|--------|--------------------------|---------------------|------------------|-----------------|----------------------|----------------------------------|
| | | En porcentaje | | % Asalariada | % No asalariada | Porcentaje de la PEA | Porcentaje del total de ocupados |
| Argentina | 2005 | 68,8 | 10,7 | 8,9 | 11,3 | 61,4 | 76 |
| Chile | 2003 | 62,8 | 10,2 | 5,5 | 20,5 | 56,4 | 76,8 |
| Brasil | 2005 | 72,9 | 10,9 | ... | ... | 65 | 71,2 |
| Costa Rica | 2005 | 67,1 | 6,9 | 6,6 | 2,4 | 62,5 | 74,8 |
| México | 2005 | 66 | 4,1 | ... | ... | 63,3 | 76,1 |
| Panamá | 2005 | 68,6 | 12,2 | 12,2 | 4,4 | 60,2 | 74,4 |
| Uruguay | 2005 | 72,7 | 12,4 | 8,1 | 16,3 | 63,6 | 73 |
| Colombia | 2005 | 70,3 | 13,6 | 16,1 | 4,5 | 60,8 | 55,9 |
| República Dominicana | 2005 | 69,4 | 19,1 | 17 | 4,1 | 56,1 | 60,4 |
| Ecuador | 2005 | 70,6 | 8 | 6,6 | 2 | 65 | 62,1 |
| El Salvador | 2004 | 65,6 | 6,6 | 7,2 | 1,9 | 61,3 | 63,4 |
| Guatemala | 2004 | 68 | 4,9 | 5,1 | 1,3 | 64,7 | 59,5 |
| Perú | 2003 | 67,6 | 7,4 | 8,6 | 3,2 | 62,6 | 53 |
| Venezuela (nacional) | 2005 | 69,2 | 11,5 | 12 | 8,3 | 61,2 | 58,9 |
| Bolivia | 2004 | 69,7 | 6,1 | 5,1 | 4,4 | 65,4 | 51,2 |
| Honduras | 2003 | 65,4 | 7,7 | 9,4 | 2,4 | 60,3 | 59,1 |
| Nicaragua | | | | | | | |
| Paraguay | 2005 | 72,8 | 7,7 | 7,7 | 3 | 67,2 | 63,9 |
| AméricaLatinab | c.2005 | 70,1 | 9,7 | 11,4 | 5,6 | 63,3 | 68,5 |

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

a Excluye las personas que buscan trabajo por primera vez y considera la categoría ocupacional del último empleo.

b Promedio ponderado de los países. En todos los casos excluye Nicaragua; en la distribución de desocupados excluye además Brasil y México, y en las tasas de cesantía, además de los anteriores, excluye Bolivia, Chile y Perú.

¹⁰ En América Latina, los estados no regulan fuertemente a los mercados y los mercados laborales formales excluyen a la mayoría de la población por lo que gran parte de la producción del bienestar descansa más bien en las familias y las redes sociales de apoyo (Gough y Wood, 2004).

A partir del cuadro 1, podemos diferenciar tres grupos de países conforme a la relación entre tasa de ocupación y asalarización. En el grupo uno, se observa claramente un alto desempeño del mercado de trabajo asalarado (70 % de asalarización de la población ocupada) y se diferencia (con la excepción de Costa Rica y Panamá) por la relación que existe entre la tasa de cesantía de la población asalarada y la no asalarada y que responde al crecimiento del propio mercado de trabajo asalarado, es decir, que el autoempleo pierde terreno.

Un segundo grupo, cuyas tasas de asalarización giran en torno al 60 % de la mano de obra desocupada, se caracteriza por tasas de cesantía elevadas entre la población asalarada respecto a la no asalarada que se traduce en un incremento del autoempleo por lo que la tasa de ocupación en todos los casos (con la excepción de República Dominicana) se mantiene en un 60 % y, un tercero conformado por países que no alcanzan al 55 % de la población ocupada asalarada. En este caso, la relación entre asalarización y autoempleo se mantiene relativamente estable.

En relación al crecimiento de los sectores informales, el grupo uno presenta mayores tasas de ocupación en sectores de alta y media productividad sobre el total de ocupados (70 – 60 %) mientras que dentro de los asalarados la distribución no pareciera seguir un patrón homogéneo. La excepción aquí la constituye Colombia que presenta los niveles más bajos de asalarados en sectores de baja productividad (9% del total de asalarados).

Cuadro 2: Distribución de los ocupados y asalarados urbanosa en los sectores de baja, media y alta productividadb,2005 (En porcentajes)

| País | Año | Total de ocupados | | Total de asalarados | | Asalarados | |
|----------------------|------|--|--------------------------------|--|--------------------------------|-------------------|-------------------|
| | | sectores de productividad media y alta | sectores de productividad baja | sectores de productividad media y alta | sectores de productividad baja | Públicos | Privados |
| Grupo 1 | | | | | | | |
| Argentina | 2005 | 62,4 | 37,6 | 76,9 | 23,1 | 22,7 | 77,3 |
| Chile | 2003 | 70,6 | 29,4 | 83,3 | 16,7 | 15,6 | 84,4 |
| Brasil | 2005 | 68,6 | 31,4 | 88,4 | 11,6 | 18,1 | 81,9 |
| Costa Rica | 2005 | 63,3 | 36,7 | 80,0 | 20,0 | 24,6 | 75,4 |
| México | 2005 | 62,2 | 37,8 | 75,6 | 24,4 | 18,4 ^c | 81,6 ^c |
| Panamá | 2005 | 64,4 | 35,6 | 83,5 | 16,5 | 26,0 | 74,0 |
| Uruguay | 2005 | 57,4 | 42,6 | 73,7 | 26,3 | 24,0 | 76,0 |
| Grupo 2 | | | | | | | |
| Colombia | 2005 | 55,2 | 44,8 | 91,0 | 9,0 | 14,4 | 85,6 |
| República Dominicana | 2005 | 53,9 | 46,1 | 82,0 | 18,0 | 22,3 | 77,7 |
| Ecuador | 2005 | 47,2 | 52,8 | 68,7 | 31,3 | 17,5 | 82,5 |
| El Salvador | 2004 | 50,3 | 49,7 | 73,0 | 27,0 | 18,0 | 82,0 |
| Guatemala | 2004 | 46,8 | 53,2 | 70,4 | 29,6 | 11,2 | 88,8 |
| Perú | 2003 | 41,7 ^d | 58,3 ^d | 67,4 ^d | 32,6 ^d | 20,2 | 79,8 |
| Venezuela (nacional) | 2005 | 50,8 | 49,2 | 79,5 | 20,5 | 27,4 | 72,6 |
| Grupo 3 | | | | | | | |
| Bolivia | 2004 | 34,8 | 65,2 | 57,8 | 42,2 | 18,3 | 81,7 |
| Honduras | 2003 | 45,5 | 54,5 | 71,0 | 29,0 | 17,2 | 82,8 |
| Paraguay | 2005 | 42,7 | 57,3 | 58,8 | 41,2 | 21,1 | 78,9 |
| Nicaragua | | | | | | | |

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

a Ocupados urbanos entre 15 y 64 años de edad que declararon ingresos laborales (no incluye trabajadores no remunerados).

b El sector de productividad media y alta refiere a los asalarados públicos, a los empleadores y asalarados privados en empresas de más de cinco trabajadores, y a los profesionales y técnicos asalarados o independientes. El sector de baja productividad incluye a los empleadores y asalarados en microempresas, al servicio doméstico, y a los trabajadores independientes sin calificación profesional o técnica.

c Promedio ponderado de los países que tienen información de todos los períodos considerados, excepto Colombia, país en el cual no se distingue el tamaño de la empresa.

^c Datos correspondientes al 2003.

^d Datos del 2001.-

Los del grupo 3 registran altos porcentajes de ocupados en sectores de baja productividad: Bolivia (65%), Paraguay (57%), Honduras (55%). Se puede afirmar que, en este caso, el empleo asalariado de baja productividad (trabajadores sin calificación profesional o técnica en microempresas y servicio doméstico) presenta, en este grupo, un alto porcentaje (40 %) del total de asalariados, mientras en la región como conjunto este porcentaje giró en torno a un 17% en 2005.

Aunque el peso relativo del empleo asalariado en microempresas contribuye al descenso del sector informal urbano, mayormente compuesto por trabajadores independientes no calificados, tanto en el grupo uno como en el dos, los empleos asalariados tienden a concentrarse en los sectores de media y alta productividad, la diferencia radica en que, en el primer grupo, estos sectores absorben al 60 % de la fuerza de trabajo ocupada.

El análisis precedente no se agota en estas características del mercado de trabajo ya que el bienestar no solo proviene de este. En los últimos años, se ha avanzado en las estadísticas regionales por lo que los datos disponibles nos permiten calificar con bastante precisión la calidad de los empleos generados.

Al hablar de calidad de empleo entiendo que se trata de factores que hacen al bienestar ya que quitan incertidumbres sobre el futuro, de este modo, la existencia de contrato, su duración, la cobertura de prestaciones de salud, la cotización en sistemas de previsión social y otras prestaciones sociales, las condiciones físicas y la carga de trabajo, la extensión de la jornada y el nivel de remuneración, son elementos a tener en cuenta.

En el cuadro 3 se presentan algunos indicadores sobre la formalidad e informalidad del empleo entre los grupos.

Cuadro 3: Porcentaje de asalariados con contrato formal^b, 2005 (En porcentajes)

| País | Año | Total asalariados | | Asalariados en sectores de productividad media y alta | | Asalariados en sectores de productividad baja | |
|----------------------|------|---------------------------------|---|---|---|---|---|
| | | Asalariados con contrato formal | Asalariados con contrato formal por tiempo indefinido | Asalariados con contrato formal | Asalariados con contrato formal por tiempo indefinido | Asalariados con contrato formal | Asalariados con contrato formal por tiempo indefinido |
| Argentina | 2005 | 86,8 | 94,1 ^d | 92,8 | 93,7 ^d | 65,9 | 95,7 ^d |
| Chile | 2003 | 78,7 | 81,8 | 84,3 | 80,6 | 50,6 | 91,5 |
| Brasil | 2005 | 57,2 | ... | 60,5 | ... | 32,2 | ... |
| Costa Rica | 2005 | | | | | | |
| México | 2005 | 64,2 | 74,6 | 77,2 | 76,2 | 24,0 | 58,1 |
| Panamá | 2005 | 84,4 | 77,5 | 94,0 | 77,5 | 36,0 | 77,5 |
| Uruguay | 2005 | | | | | | |
| Colombia | 2005 | | | | | | |
| República Dominicana | 2005 | | | | | | |
| Ecuador | 2005 | 50,0 | 53,5 | 65,5 | 52,1 | 15,9 | 66,0 |
| El Salvador | 2004 | | | | | | |
| Guatemala | 2004 | 41,1 | 86,3 | 54,5 | 86,4 | 9,3 | 84,2 |
| Perú | 2003 | | | | | | |
| Venezuela (nacional) | 2005 | | | | | | |
| Bolivia | 2004 | 34,1 | 48,2 | 55,5 | 50,5 | 5,0 | 13,9 |
| Honduras | 2003 | | | | | | |
| Paraguay | 2005 | 45,4 | 60,8 | 71,2 | 63,3 | 8,5 | 31,6 |
| Nicaragua | | | | | | | |

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Ocupados urbanos entre 15 y 64 años de edad que declararon ingresos laborales (no incluye trabajadores no remunerados).

^b El sector de productividad media y alta refiere a los asalariados públicos, a los empleadores y asalariados privados en empresas de más de cinco trabajadores, y a los profesionales y técnicos asalariados o independientes. El sector de baja productividad incluye a los empleadores y asalariados en microempresas, al servicio doméstico, y a los trabajadores independientes sin calificación profesional o técnica.

^c Promedio ponderado de los países que tienen información de todos los períodos considerados, excepto Colombia, país en el cual no se distingue el tamaño de la empresa.

^d Datos correspondientes al 2003.

^e Datos del 2001.-

Entre los países del grupo uno predominan los asalariados con contrato formal y, en su mayoría por tiempo indefinido. Asimismo, en los casos de Argentina y Chile se observa que, en sectores de baja productiva, predominan los contratos formales, a diferencia de otros países del grupo.

En el caso de los países del grupo 2 y 3, la informalidad se desarrolla en los sectores de baja productividad; en estos, menos del 10 % de los asalariados tienen contrato formal, mientras que en los sectores de productividad media y alta alrededor del 50 al 65 % de los asalariados están en esa situación.

Aunque la contratación formal no asegura el acceso a sistemas y seguros de salud, su inexistencia vulnera notablemente el derecho de los trabajadores a estos servicios, sobre todo en cuanto al acceso a prestaciones de salud por enfermedades profesionales o accidentes laborales, aunque también respecto de la afiliación y cobertura de sus familiares dependientes.

Una situación relativamente similar ocurre con respecto a la afiliación y cotización en los sistemas previsionales. En la medida que el tipo de contratación no conlleva obligaciones en materia previsional, el incentivo para el aporte voluntario disminuye considerablemente, aun más cuando el trabajador recibe una baja remuneración pues implica destinar una parte de los magros ingresos actuales a un sistema que otorgará eventualmente prestaciones futuras.

En el cuadro 4 se brinda información sobre los asalariados urbanos que cotizan al sistema de seguridad social. El primer dato significativo es que en los países del grupo uno los sectores de baja productividad poseen alrededor del 40 % de los asalariados cotizando en el sistema.

Cuadro 4: Asalariados que aportan a sistemas de seguridad social (*En porcentajes*)

| País | Año | Total asalariados | Asalariados en sectores de productividad media y alta | Asalariados en sectores de productividad baja | Asalariados Públicos | Asalariados Privados |
|----------------------|------|-------------------|---|---|----------------------|----------------------|
| Argentina | 2005 | 62,5 | 74,4 | 23,0 | 81,1 | 57,0 |
| Chile | 2003 | 82,9 | 88,5 | 54,5 | 93,6 | 80,6 |
| Brasil | 2005 | 71,5 | 76,2 | 35,3 | 89,3 | 67,5 |
| Costa Rica | 2005 | 80,4 | 90,4 | 40,4 | 98,4 | 74,5 |
| México | 2005 | 62,5 | 76,2 | 20,1 | 94,3 ^D | 59,7 ^D |
| Panamá | 2005 | 76,3 | 86,3 | 25,9 | 98,1 | 68,7 |
| Uruguay | 2005 | 77,3 | 88,9 | 44,9 | 98,4 | 70,7 |
| Colombia | 2005 | | | | | |
| República Dominicana | 2005 | 58,7 | 70,0 | 7,2 | 84,2 | 51,3 |
| Ecuador | 2005 | 46,4 | 60,8 | 14,8 | 93,7 | 36,4 |
| El Salvador | 2004 | 58,9 | 78,2 | 6,8 | 93,9 | 51,3 |
| Guatemala | 2004 | 48,7 | 66,0 | 7,6 | 81,5 | 44,6 |
| Perú | 2003 | 35,2 | 47,5 ^E | 3,4 ^E | 70,5 | 26,3 |
| Venezuela (nacional) | 2005 | 61,7 | 73,4 | 15,8 | 85,0 | 52,7 |
| Bolivia | 2004 | 28,3 | 45,8 | 4,5 | 75,8 | 17,7 |
| Honduras | 2003 | | | | | |
| Paraguay | 2005 | 32,3 | 52,1 | 4,1 | 82,6 | 18,9 |
| Nicaragua | | | | | | |

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.
a Asalariados urbanos de entre 15 y 64 años de edad que declararon ingresos laborales (no incluye trabajadores no remunerados).
b Promedio ponderado de los países que tienen información de todos los períodos considerados.
^D Corresponden a datos del 2003
^E Corresponden al 2001

Vuelve a repetirse la diferencia entre el grupo uno (a excepción de México) en lo referido a la diferenciación entre sectores. La segunda diferencia se refiere al número total de asalariados que se encuentran aportando al sistema de seguridad social. Mientras que en el grupo uno, alrededor del 65 % de los asalariados aportan, en el grupo dos la cifra cae al 45 % (salvo Venezuela) y en el tercer grupo apenas alcanza al 30 %.

Si consideramos que la cotización en los sistemas previsionales en general es obligatoria según las legislaciones laborales de los países; en los países del tercer grupo sólo uno de tres asalariados se encuentra cubierto por el sistema de seguridad y previsión

Asimismo, el empleo público continúa siendo la forma más segura de acceder a mejores niveles de cobertura, mientras que el sector privado vuelve a marcar las diferencias entre los tres grupos.

El nivel de remuneraciones es otro indicador que da alguna cuenta de la calidad del empleo. Este se puede ver afectado tanto por el nivel de productividad del puesto de trabajo y competitividad del sector de la economía en que se desenvuelve el trabajador como también por otros factores entre los cuales destaca la carga no salarial que representa el puesto de trabajo para el empleador y los salarios de referencia generales –incluido el salario mínimo– y sectoriales.

En el cuadro 5 se registran los ingresos medios urbanos que recogen las encuestas de hogares en Argentina, México y Venezuela el salario medio mensual es más alto, por encima de 500 dólares; en cambio, en Bolivia, Ecuador, Honduras, Paraguay y República Dominicana el salario medio mensual no supera los 250 dólares.

Cuadro 5: Salarios de los asalariados urbanos con distintas características (en dólares de 2000).

| País | Año | Asalariados | Productividad | | Asalariado | | Asalariados | | | | Asalariados | |
|------------------|------|-------------|---------------|-------|------------|-----------|-------------|-----------|------------|-----------|-------------|-------|
| | | | media y alta | baja | | | formales | | informales | | Púb. | Priv. |
| | | | total | total | Cotiza | No cotiza | Cotiza | No cotiza | Cotiza | No cotiza | total | total |
| Argentina | 2005 | 670 | 746 | 416 | 850 | 369 | 871 | 382 | 621 | 355 | 768 | 641 |
| Chile | 2003 | 456 | 505 | 213 | 498 | 260 | 529 | 327 | 246 | 175 | 616 | 426 |
| Brasil | 2005 | 286 | 307 | 126 | 340 | 152 | 350 | 171 | 172 | 101 | 468 | 246 |
| Costa Rica | 2005 | 499 | 563 | 243 | 554 | 277 | 584 | 366 | 280 | 219 | 717 | 428 |
| México | 2005 | 511 | 582 | 290 | 617 | 333 | 636 | 411 | 400 | 262 | ... | ... |
| Panamá | 2005 | 482 | 538 | 198 | 550 | 259 | 568 | 348 | 259 | 177 | 691 | 408 |
| Uruguay | 2005 | 440 | 516 | 227 | 512 | 195 | 550 | 250 | 305 | 163 | 597 | 391 |
| Colombia | 2005 | 290 | 305 | 147 | ... | ... | ... | ... | ... | ... | 480 | 258 |
| Rep. Dominicana | 2005 | 241 | 270 | 112 | 300 | 158 | 304 | 190 | 144 | 109 | 285 | 229 |
| Ecuador | 2005 | 166 | 197 | 97 | 234 | 106 | 244 | 123 | 142 | 89 | 254 | 147 |
| El Salvador | 2004 | 271 | 311 | 161 | 338 | 175 | 342 | 202 | 217 | 157 | 437 | 234 |
| Guatemala | 2004 | 272 | 322 | 153 | 367 | 183 | 369 | 232 | 315 | 139 | 400 | 256 |
| Perú | 2003 | 266 | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | 285 | 261 |
| Venezuela | 2005 | 530 | 589 | 299 | 644 | 355 | 660 | 408 | 344 | 289 | 742 | 450 |
| Bolivia | 2004 | 193 | 260 | 100 | 346 | 132 | 361 | 175 | 135 | 99 | 278 | 173 |
| Honduras | 2003 | 229 | 277 | 111 | ... | ... | ... | ... | ... | ... | 372 | 199 |
| Paraguay | 2005 | 227 | 292 | 134 | 356 | 166 | 361 | 218 | 273 | 128 | 337 | 198 |
| América Latina b | 2005 | 371 | 410 | 216 | 456 | 226 | 468 | 246 | 281 | 195 | 514 | 296 |

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.
a Asalariados urbanos de entre 15 y 64 años de edad que declararon ingresos laborales (no incluye trabajadores no remunerados).
b Promedio ponderado de los países que tienen información de todos los periodos considerados.
^d Corresponden a datos del 2003
^e Corresponden al 2001

En los países del grupo dos y tres las disparidades salariales entre los trabajadores cubiertos por la protección social –en su mayor parte pertenecientes al sector formal urbano (incluido el sector público)– y los que no lo están son más amplias. En la mayoría de los casos los salarios de quienes están afiliados a la seguridad social, como mínimo, duplican los de los no afiliados (en promedio, 456 dólares mensuales en comparación con 226 dólares mensuales). En este sentido, la segmentación del mercado de trabajo en los países del grupo dos y tres explican las marcadas diferencias salariales: los salarios privados equivalen a algo menos del 60% de los salarios públicos (296 y 514 dólares, respectivamente).

Como ya se indicó, en estos sectores menos del 25% de los asalariados declaran estar afiliados a sistemas de previsión social; su salario medio llega a los 281 dólares mensuales, por lo que el monto de aporte previsional que no alcanzaría a solventar una jubilación o pensión suficiente

durante la vida inactiva. A lo anterior se agrega la elevada informalidad en las contrataciones que influye en la existencia de importantes lagunas previsionales que afectan la rentabilidad acumulada de los aportes.

En relación al mercado de trabajo, el bienestar se define por un conjunto amplio de características que se condicionan entre sí, entre las cuales se destacan la suficiencia y estabilidad de los salarios, la estabilidad de los contratos y la seguridad de las condiciones de trabajo (accidentabilidad y enfermedades laborales), el acceso a los sistemas y seguros de salud, y la afiliación y los aportes a los sistemas de previsión social.

En términos relativos, se puede afirmar que en los países del primer grupo impacta más la desocupación que la precarización del empleo. Por otra parte, la incidencia diferencial en el continuo de la estratificación social, cambia de signo en la medida que las tendencias se concentran en los quintiles más bajos de la población de estos países. En el caso de los grupos dos y tres, se produce una inversión en términos de impacto ya que la informalidad es mayor que la desocupación, en este caso, la influencia en los procesos de estratificación social se acentúa aún más por lo que es esperable esperar efectos más desiguales en la distribución del ingreso.

La explicación se encuentra en las características que poseen los regímenes de bienestar de estos países. En un estudio reciente (Del Valle, 2008) se ha observado que éstos países poseen niveles similares de participación de la seguridad social dentro del gasto (prioridad fiscal) y en relación al Producto bruto interno de cada país (prioridad macroeconómica), por ende la característica productivista de éstos modelos podría estar apuntando hacia una limitación estructural en la capacidad de expansión de gasto focalizado hacia los sectores sociales (Del Valle, 2008, p. 35) y una fuerte tendencia al reforzamiento de la reproducción del sistema.

El efecto del Gasto social sobre el sistema de bienestar

Cualquier intervención gubernamental, sea de carácter regulatorio o de manejo de instrumentos de política económica, tiene consecuencias distributivas. La propuesta de política fiscal expresada en el presupuesto de ingresos y gastos públicos, corresponde a un proyecto de redistribución de ingresos personales, factoriales, regionales, sectoriales, generacionales, etc.

En este sentido, toda propuesta de presupuesto público debería ser evaluada no solamente sobre la base de su contribución a la función de estabilización macroeconómica, sino también desde la perspectiva de la función redistributiva del sector público, es decir, focalizando en su contribución para reducir los niveles de pobreza y para mejorar los patrones de equidad prevalecientes en el país.

Las políticas de gasto social tienen impactos distributivos de corto (a través de la provisión de salud y educación, subsidios y transferencia monetarias) como de largo plazo (la formación de capital humano afecta la distribución de ingresos). Los efectos de estas políticas pueden simularse a través de la medición de su incidencia, grado de focalización y sus efectos redistributivos. De hecho, el impacto distributivo del gasto social es una de las herramientas más importantes para evaluar la eficacia de las acciones fiscales en tanto es posible identificar los cambios ocurridos en las condiciones de vida de la población ante acciones fiscales concretas dirigidas a provocar estos cambios.

Uno de los objetivos de la política social es modificar la distribución de ingresos a fin de hacerla más igualitaria. En este sentido, el gasto social debería beneficiar en mayor proporción a los grupos de menores ingresos. No obstante, los diversos programas sociales no tienen la misma población objetivo y no están dirigidos exclusivamente a los pobres por lo que la estimación del gasto social que efectivamente perciben los pobres y su relación con la ayuda promedio que

recibe la población en general y el 20% más rico, son indicadores de la medida en que se está favoreciendo a este grupo con fines distributivos y de superación de la pobreza, por ejemplo.

De este modo, un indicador de la magnitud de las áreas distributivas lo constituye el gasto social que ejecuta el gobierno. Al respecto, en América Latina, los gastos sociales son muy bajos en nivel pero muy altos como proporción del gasto total, por lo que el mecanismo para poder elevarlo es el incremento tributario.

El gasto social puede crecer como consecuencia del propio crecimiento económico y el consecuente aumento de los recursos estatales y su reorientación hacia los sectores sociales. Por ello no solo es necesario analizar a precios constantes el gasto social por habitante sino también hay que observarlo en relación al producto bruto interno de cada país (con lo que se obtiene un indicador de la prioridad macroeconómica que se asigna al este gasto) y en relación al gasto público total (prioridad fiscal).

De este modo, podemos preguntar cuánto se gasta (per cápita) pero esto no nos indicará cuál importante es el esfuerzo que realiza un gobierno en relación a la transferencia de recursos hacia los sectores sociales. El crecimiento del PBI, el presupuesto que ocupa el gasto público total y la prioridad fiscal otorgada al gasto social son algunos factores que nos permitirán un acercamiento más concreto al esfuerzo que los gobiernos realizan en esta área.

En el cuadro 6 podemos observar que existe una correlación entre los países del grupo 1 y los niveles de gasto que se destinan a sectores sociales (en todos los casos supera el 50 % del gasto total). Si bien la tendencia al incremento del gasto social en % del PBI se repite en todos los grupos a excepción de Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay se observa una clara tendencia en el caso de los países del grupo uno a incrementar la participación del gasto social dentro del gasto total. Sin embargo existe una razón para explicar estas variaciones. Como se sabe en 2001 sobrevino la crisis en Argentina y sus efectos se sintieron en los citados países. Lo notable es que los del grupo uno respondieron de modo similar protegiendo, en cierta medida el gasto social, mientras que Paraguay no (grupo 3).

Otra característica que se observa es que a medida que los países disminuyen la participación del gasto social en el PBI (Grupo dos y tres) tienden a mantener la participación del gasto social dentro del gasto total por lo que el efecto distributivo de éste es menor dentro de los países del tercer grupo.

Asimismo, dentro del grupo uno podemos identificar tres países que siguen un patrón distinto de gasto (Cuadro 6): Chile y México y Panamá. Y dentro del grupo dos y tres se distinguen con un patrón diferente Colombia, Venezuela y Bolivia que asignan alrededor del 13 % del PBI al gasto social que participa alrededor del 33 % del gasto total de éstos países.

Cuadro 6: Indicadores del gasto público social, 1998/1999–2002/2003^a

| País | Período | Gasto Público Social | | | Variaciones porcentuales del GPS ^c | | | |
|---------------------------------------|---------------|-----------------------------------|-------------------|-------------------|---|-------------------|----------------|------|
| | | Per cápita en US\$ del 2000 | Como % del PBI | Como % del GPT | Per cápita en US\$ del 2000 | Como % del PBI | Como % del GPT | |
| Grupo 1 | | | | | | | | |
| Argentina e (SPNF consolidado) | 1998/ 1999 | 1677 | 20,9 | 64,2 | 1998/1999– 2002/2003 | -23,5 | -1,5 | 1,9 |
| | 2002/ 2003 | 1283 | 19,4 | 66,1 | 1990/1991– 2002/2003 | 8,7 | 0,1 | 3,9 |
| Chile (GC) | 1998/ 1999 | 691 | 14,3 | 66,0 | 1998/1999– 2002/2003 | 10,4 | 0,5 | 1,6 |
| | 2002 /2003 | 763 | 14,8 | 67,6 | 1990/1991– 2002/2003 | 88,7 | 2,1 | 6,4 |
| Brasil f (SPNF consolidado) | 1998 /1999 | 663 | 19,3 | 58,5 | 1998/1999– 2002/2003 | 2,0 | -0,2 | 0,9 |
| | 2002 /2003 | 676 | 19,1 | 59,4 | 1990/1991– 2002/2003 | 19,8 | 1,0 | 10,6 |

| | | | | | | | | |
|--|--------|------|------|------|------------|-------|------|-------|
| Costa Rica (SPNF consolidado) | 1998 | 651 | 16,4 | 63,6 | 1998/1999– | 18,9 | 2,3 | 0,9 |
| | /1999 | | | | 2002/2003 | | | |
| | 2002 | 774 | 18,6 | 64,5 | 1990/1991– | 58,7 | 3,1 | ... |
| | /2003 | | | | 2002/2003 | | | |
| México (GC presupuestario) | 1998 | 512 | 9,2 | 59,4 | 1998/1999– | 17,3 | 1,2 | -0,1 |
| | /1999 | | | | 2002/2003 | | | |
| | 2002 | 600 | 10,5 | 59,3 | 1990/1991– | 83,5 | 3,9 | 18,0 |
| | /2003 | | | | 2002/2003 | | | |
| Panamá (SPNF) | 1998 | 637 | 16,4 | 44,7 | 1998/1999– | 7,3 | 0,9 | 0,4 |
| | /1999 | | | | 2002/2003 | | | |
| | 2002 | 683 | 17,3 | 45,1 | 1990/1991– | 37,7 | 1,1 | 5,1 |
| | /2003 | | | | 2002/2003 | | | |
| Uruguay (GC) | 1998 | 1378 | 22,0 | 69,5 | 1998/1999– | -22,3 | -1,1 | -8,8 |
| | /1999 | | | | 2002/2003 | | | |
| | 2002 | 1071 | 20,9 | 60,6 | 1990/1991– | 30,7 | 4,0 | -1,7 |
| | /2003 | | | | 2002/2003 | | | |
| Grupo 2 | | | | | | | | |
| Colombia (SPNF) | 1998 | 278 | 13,7 | 32,7 | 1998/1999– | 5,6 | 0,9 | 2,4 |
| | /1999 | | | | 2002/2003 | | | |
| | 2002 | 293 | 14,6 | 35,1 | 1990/1991– | 140,2 | 8,0 | 6,3 |
| | /2003 | | | | 2002/2003 | | | |
| República Dominicana (GC) | 1998 | 140 | 6,5 | 39,3 | 1998/1999– | 28,7 | 0,9 | 0,4 |
| | /1999 | | | | 2002/2003 | | | |
| | 2002 | 180 | 7,4 | 39,7 | 1990/1991– | 165,9 | 3,1 | 1,3 |
| | /2003 | | | | 2002/2003 | | | |
| Ecuador g (GC) | 1998 | 64 | 4,9 | 21,7 | 1998/1999– | 19,7 | 0,9 | 3,5 |
| | /1999 | | | | 2002/2003 | | | |
| | 2002 | 76 | 5,7 | 25,2 | 1990/1991– | -20,0 | -1,8 | -17,6 |
| | /2003 | | | | 2002/2003 | | | |
| El Salvador (GC) | 1998 | ... | ... | ... | 1998/1999– | ... | ... | ... |
| | /1999 | | | | 2002/2003 | | | |
| | 2002 | 149 | 7,1 | 35,9 | 1990/1991– | ... | ... | ... |
| | /2003 | | | | 2002/2003 | | | |
| Guatemala (GC) | 1998 | 99 | 5,9 | 45,1 | 1998/1999– | 9,6 | 0,5 | 5,3 |
| | /1999 | | | | 2002/2003 | | | |
| | 2002 | 109 | 6,5 | 50,4 | 1990/1991– | 119,2 | 3,1 | 20,5 |
| | /2003 | | | | 2002/2003 | | | |
| Perú (GC presupuestario) | 1998 | 151 | 7,4 | 41,9 | 1998/1999– | 12,6 | 0,6 | ... |
| | /1999 | | | | 2002/2003 | | | |
| | 2002 | 170 | 8,0 | ... | 1990/1991– | 164,8 | 4,1 | ... |
| | /2003 | | | | 2002/2003 | | | |
| Venezuela (GC presupuestario) | 1998 | 438 | 8,8 | 36,6 | 1998/1999– | 11,5 | 2,8 | 2,0 |
| | /1999 | | | | 2002/2003 | | | |
| | 2002 | 488 | 11,7 | 38,6 | 1990/1991– | 9,4 | 2,9 | 5,8 |
| | /2003 | | | | 2002/2003 | | | |
| Grupo 3 | | | | | | | | |
| Bolivia (GC) | 1998 | 108 | 10,7 | 34,2 | 1998/1999– | 26,0 | 2,9 | -1,2 |
| | /1999 | | | | 2002/2003 | | | |
| | 2002 | 136 | 13,6 | 33,0 | 1990/1991– | 191,4 | 8,3 | -1,4 |
| | /2003 | | | | 2002/2003 | | | |
| Honduras h (GC) | 1998 | 69 | 7,4 | 31,4 | 1998/1999– | 83,9 | 5,7 | 20,6 |
| | /1999 | | | | 2002/2003 | | | |
| | 2002 | 126 | 13,1 | 52,0 | 1990/1991– | 77,5 | 5,2 | 15,5 |
| | /2003 | | | | 2002/2003 | | | |
| Paraguay (GC presupuestario) | 1998 | 127 | 9,1 | 44,5 | 1998/1999– | -10,3 | -0,1 | -3,0 |
| | /1999 | | | | 2002/2003 | | | |
| | 2002 | 114 | 9,0 | 41,6 | 1990/1991– | 152,2 | 5,8 | 1,7 |
| | /2003i | | | | 2002/2003 | | | |
| Nicaragua (GC presupuestario) | 1998 | 58 | 7,6 | 37,1 | 1998/1999– | 17,4 | 1,2 | 2,9 |
| | /1999 | | | | 2002/2003 | | | |
| | 2002 | 68 | 8,8 | 40,0 | 1990/1991– | 39,2 | 2,2 | 6,0 |
| | /2003i | | | | 2002/2003 | | | |

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información proveniente de la base de datos de gasto social de la Comisión.

a Incluye el gasto público en educación, salud y nutrición, seguridad social, trabajo y asistencia social, vivienda, agua y alcantarillado.

b Las cifras presentadas corresponden al promedio simple del bienio referido.

c Las dos últimas columnas corresponden a diferencias entre los porcentajes del período final y del inicial.

d SPNF: sector público no financiero; GG: gobierno general; GC: gobierno central.

e Incluye el gasto del gobierno nacional, de los gobiernos provinciales y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, y de los gobiernos municipales.

f Estimación del gasto social consolidado, que incluye el gasto federal, estadual y municipal.

g Incluye los egresos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, que no forma parte del presupuesto del gobierno central.

h Las cifras de 2002/2003 corresponden al presupuesto de 2004.

i Corresponde a la ley de presupuesto. En el caso de la República Bolivariana de Venezuela incluye sus modificaciones hasta el 31 de diciembre de cada año.

La siguiente (cuadro 7) es una clasificación de los países en función de la prioridad (fiscal y macroeconómica) que posee el gasto social y su participación dentro del gasto público total. Se puede observar claramente que los países del grupo uno (a excepción de Chile) dan prioridad al gasto social en sus dos dimensiones. Mientras que dentro del grupo dos sólo Guatemala y Perú dan prioridad fiscal al gasto social.

Se puede afirmar que los países del grupo 1 tienden claramente a priorizar el gasto social por sobre los demás componentes del gasto público aún en períodos de contracción del gasto total (Cuadro 6).

Cuadro 7: Clasificación de países en función de la prioridad del gasto social y su participación dentro del gasto público total.

| Gasto público social como % del PBI | % del gasto público total destinado a gasto social (prioridad fiscal del gasto) | | |
|-------------------------------------|---|--|--|
| | Menos del 40 % | Entre el 40 y 55 % | Más del 55 % |
| Más del 15 % | | Panamá (1) | Argentina (1) Brasil (1) Costa Rica (1) Uruguay (1) México (1) |
| Entre el 10 y 15 % | Colombia (2) Venezuela (2) Bolivia (3) | Honduras (3) | |
| Menos del 10 % | Rep. Dominicana (2) Ecuador (2) El Salvador (2) | Guatemala (2) Perú (2) Paraguay (3) Nicaragua (3) | Chile (1) |

Una explicación respecto a la protección del gasto social se encuentra en el cuadro 8. Allí se observa que, en los países del grupo 1 la seguridad social posee tanto una prioridad macroeconómica como fiscal. Se puede afirmar que en todos los países del grupo 1, el gasto social posee prioridad fiscal por sobre los demás gastos. Y, fundamentalmente en Argentina, Brasil, Costa Rica y Uruguay también posee una elevada prioridad macroeconómica. En éstos casos y con los recaudos de Costa Rica se puede notar la elevada participación de la seguridad social dentro del gasto social.

Cuadro 8: Indicadores del gasto público en seguridad y asistencia social, 1998/1999–2002/2003^a.

| País | Período | Gasto en Seguridad social | | | |
|--------------------------------|------------|-----------------------------|----------------|----------------|-------------------------|
| | | Per cápita en US\$ del 2000 | Como % del PBI | Como % del GPT | Como % del gasto social |
| Argentina e (SPNF consolidado) | 1998/1999 | 793 | 9,9 | 30,3 | 47,36 |
| | 2002/2003 | 642 | 9,7 | 33,0 | 50 |
| Chile (GC) | 1998/1999 | 370 | 7,6 | 35,4 | 53,14 |
| | 2002/2003 | 390 | 7,6 | 34,6 | 51,35 |
| Brasil f (SPNF consolidado) | 1998/1999 | 414 | 12,1 | 36,6 | 62,69 |
| | 2002/2003 | 444 | 12,6 | 39,1 | 65,96 |
| Uruguay (GC) | 1998/1999 | 977 | 15,6 | 49,2 | 70,90 |
| | 2002/2003 | 754 | 14,7 | 42,6 | 70,33 |
| México (GC presupuestario) | 1998/1999 | 106 | 1,9 | 12,3 | 20,65 |
| | 2002/2003 | 144 | 2,5 | 14,2 | 23,80 |
| Costa Rica (SPNF consolidado) | 1998/1999 | 226 | 5,7 | 19,6 | 34,75 |
| | 2002/2003 | 232 | 5,6 | 22,1 | 30,10 |
| Panamá (SPNF) | 1998/1999 | 177 | 4,6 | 12,4 | 28,04 |
| | 2002/2003 | 218 | 5,5 | 14,4 | 31,79 |
| Colombia (SPNF) | 1998/1999 | 86 | 4,3 | 10,2 | 31,38 |
| | 2002/2003 | 87 | 4,3 | 10,4 | 29,45 |
| República Dominicana (GC) | 1998/1999 | 17 | 0,8 | 4,7 | 12,30 |
| | 2002/2003 | 28 | 1,1 | 6,1 | 14,86 |
| Ecuador g (GC) | 1998/1999 | 21 | 1,5 | 6,9 | 30,61 |
| | 2002/2003 | 23 | 1,7 | 7,6 | 29,82 |
| El Salvador (GC) | 1998/1999 | ... | ... | ... | ... |
| | 2002/2003 | 29 | 1,4 | 7,0 | 19,71 |
| Guatemala (GC) | 1998/1999 | 15 | 0,9 | 6,6 | 15,25 |
| | 2002/2003 | 20 | 1,2 | 9,1 | 18,46 |
| Perú (GC presupuestario) | 1998/1999 | 65 | 3,2 | 18,0 | 43,24 |
| | 2002/2003 | ... | ... | ... | ... |
| Venezuela (GC presupuestario) | 1998/1999 | 125 | 2,5 | 10,5 | 28,40 |
| | 2002/2003 | 170 | 4,1 | 13,4 | 35,04 |
| Bolivia (GC) | 1998/1999 | 45 | 4,5 | 14,3 | 42,05 |
| | 2002/2003 | 51 | 5,1 | 12,4 | 37,5 |
| Honduras h (GC) | 1998/1999 | 2 | 0,2 | 0,8 | 2,70 |
| | 2002/2003 | 5 | 0,5 | 2,0 | 3,81 |
| Paraguay (GC presupuestario) | 1998/1999 | 43 | 3,1 | 15,0 | 23,66 |
| | 2002/2003i | 38 | 3,0 | 13,7 | 33,33 |
| Nicaragua (GC presupuestario) | 1998/1999 | S/D | S/D | S/D | S/D |
| | 2002/2003i | S/D | S/D | S/D | S/D |

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información proveniente de la base de datos de gasto social de la Comisión.

a Incluye el gasto público en seguridad y protección social, asistencia social, trabajo y capacitación, según la disponibilidad de información de los países. En Bolivia solo incluye trabajo.

b Las cifras presentadas corresponden al promedio simple del bienio referido.

c Las dos últimas columnas corresponden a diferencias entre los porcentajes del período final y del inicial.

d SPNF: sector público no financiero; GG: gobierno general; GC: gobierno central.

e Incluye el gasto del gobierno nacional, de los gobiernos provinciales y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, y de los gobiernos municipales.

f Estimación del gasto social consolidado, que incluye el gasto federal, estadual y municipal.

g Incluye los egresos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, que no forma parte del presupuesto del gobierno central.

h Las cifras de 2002/2003 corresponden al presupuesto de 2004.

i Corresponde a la ley de presupuesto. En el caso de Venezuela incluye sus modificaciones hasta el 31 de diciembre de cada año.

Relaciones entre sistemas productivistas, mercado laboral y bienestar

La informalidad del mercado laboral se encuentra condicionada por los cambios que se verifican en la estructura social. Esto se debe, a que de ella proviene la fuerza de trabajo que se emplea en el sector informal pero también los potenciales consumidores de los bienes o servicios de dicho mercado.

Respecto a la estructura ocupacional, la estratificación no es un fenómeno independiente sino que responde a patrones organizados en torno a distintas dimensiones: existe una dimensión económica dada por la ocupación, a través de la cual las personas acceden a mercados y salarios; una dimensión social, por la que se accede al reconocimiento y una dimensión política, dada por

el modo en que el Estado interviene en los procesos de estratificación y esto se debe a su rol como asignador de recursos, es decir, toma recursos de unas personas y se los entrega a otras. En este sentido, el Estado define los niveles de mercantilización que operan en la sociedad ya que las prácticas de asignación de recursos reproducen, amplían o reducen la estratificación social.

Considerando, en principio las características de la estructura ocupacional y la cobertura de los sistemas de seguridad social, es posible clasificar a los países latinoamericanos en dos grandes grupos, conforme al predominio que se otorga al trabajador que cotiza frente al marginal y al peso del sector informal por sobre el formal.

En primer lugar, tenemos un grupo donde el factor productivo se ha ampliado hasta ocupar de manera asalariada formal, a más del 60 % de la población: Argentina, Uruguay y Costa Rica, en este sentido, se puede afirmar que tienden a ser incorporantes. Mientras tanto, Chile, Brasil, México, Venezuela y Colombia se presentan como una variante que se caracteriza por la heterogeneidad de los mercados laborales, el menor índice de asalarización y la prioridad que presenta el gasto en Seguridad social por sobre los demás componentes del gasto público social. De allí, que puedan denominarse selectivos.

Asimismo, en el segundo grupo nos encontramos con regímenes productivistas que se caracterizan por la amplitud que presenta el desarrollo de actividades informales y los bajos niveles de asalarización que no alcanzan al 50 % de la fuerza de trabajo: República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Perú, Bolivia, Honduras, Paraguay y Nicaragua quedan incorporados a esta categoría a la que denominaremos 'Bienestar productivo excluyente.

En este grupo también encontramos que países como República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Perú, presentan mayores índices de asalarización (entre el 50 y el 40 %) también presentan mayor participación de la fuerza de trabajo en sectores de alta y media productividad que, tal como se pudo observar en el cuadro 3 se traduce en una elevada participación de la contratación formal y por tiempo indefinido de la fuerza de trabajo. Este grupo, al mismo tiempo podría diferenciarse por la prioridad macroeconómica y fiscal que se le otorga al gastos en seguridad social. Si bien en todos los casos se destina menos del 10 % del PBI, tanto Perú como Guatemala, por ejemplo, destinan más del 40 % del gasto social al rubro seguridad social. En este sentido, las diferencias entre los que están dentro de y los que están afuera de la estructura ocupacional formal, sin duda, tienden a profundizarse pero en un contexto donde la mayoría de la población se encuentra por fuera de dicha estructura tendiendo a ampliar la brecha de exclusión.

Por último, tenemos un subgrupo formado por Bolivia, Nicaragua, Honduras, Paraguay. Aquí el total de asalariados no alcanza al 35 % de la Fuerza de trabajo y los contratos formales en sectores de alta y media productividad no cubren al 50 % de la población contratada. En otras palabras, la mayor parte de la población se encuentra fuera de la estructura ocupacional formal, En Bolivia, por ejemplo, sólo el 34,1 % y en Paraguay el 45,4 %. En este caso, la particularidad la presenta Bolivia donde, si bien el gasto social ha tendido a crecer, la participación del gasto en seguridad social no. De allí que podamos asumir que la brecha entre los que están dentro y afuera tienda a disminuir, no obstante, dadas las características del mercado laboral de éste país, cualquier proceso de equiparación social será lento.

En América latina, tenemos dos variantes del sistema productivo de bienestar: en una prevalece la posición que las personas tengan frente al mercado de trabajo y el Estado no lo regula ni opera condicionando los propios procesos de estratificación que éste mercado genera. En el segundo, el Estado expande su orientación hacia la provisión de servicios sociales básicos sobre todo hacia los sectores urbanos vinculados al mercado formal. Una característica que diferencia a ambos

modelos es que al no existir una fuerte regulación de los mercados de trabajo, el trabajo informal se encuentra ampliamente desarrollado como relación laboral normalizada y la protección social solo alcanza a un segmento minoritario de la fuerza de trabajo ocupada en sectores de alta y media productividad.

Paradójicamente, con los procesos de reforma y la construcción de nuevas instituciones se profundizó aún más la estratificación en el sistema de seguridad y protección: sistema de seguridad social estratificado para los cotizantes, sistema de protección a los pobres también estratificado, es decir que solo accede un sector de los pobres.

El resultado es que junto a un sector de servicios moderno, conectado con el mercado mundial, existe un sector marginal que crece continuamente y se caracteriza por una infraestructura en quiebra, un alto grado de desocupación, subocupación e informalidad. De allí que, las redes de protección social parecieran ser el resultado de la restricción del sistema productivo de bienestar y la emergencia de nuevos patrones de desigualdad y fragmentación social que se expresan como segregación de beneficios.

Al respecto, se podría afirmar que, en todos los países existe una ‘ciudadanía restringida’ antes que una ciudadanía ‘asistida’ Bustelo (1997) debido a que las propias características del mercado laboral, la estructura ocupacional y el sistema de bienestar restringen el acceso y la capacidad de inversión pública para extender la cobertura de manera universal.

En este sentido, habría que ponderar los efectos de la transición demográfica sobre los sistemas latinoamericanos ya que en el marco de cambios demográficos y culturales, la “doble transición”, hacia la democratización y la liberalización de los mercados transformó aspectos importantes de la vida cotidiana: las mujeres ingresaron masivamente al mercado laboral; las familias se diversificaron; los servicios públicos se privatizaron; y economías relativamente cerradas se abrieron a la competencia internacional, por mencionar sólo algunos ejemplos.

Cabe destacar que, la diferencia más profunda entre los países de ambos grupos reside en los modos de integración de la población, en el modelo de bienestar productivo la integración de la población se promueve por medio de distintas formas de intervención estatal destinadas a mantener relativamente altos los niveles de empleo e ingresos. Se acentúa el rol productivo que ejercen los miembros del hogar económicamente activos lo que implica niveles relativamente altos de retribución laboral, que generan ingresos medios relativamente elevados y bajos niveles de precarización de las condiciones de trabajo sobre todo en los sectores más dinámicos de la economía (Bienestar productivo incorporante).

Asimismo, dentro de estos países, un factor diferencial es el rol que posee el sector informal sobre todo en el crecimiento económico y en los procesos de estratificación social. En este sentido habría que verificar la ‘posible’ existencia de dos niveles de exclusión, por un lado la que se produce en términos de estar dentro o fuera de la estructura ocupacional; por otro, el estar incorporado de manera formal o informal y precaria. El bienestar, paradójicamente, se presenta como algo universal y segmentado, esto se debe, entre otras razones a que prevalece el sistema de aporte único por lo que se produce un elevado grado de segregación entre incluidos y excluidos en los mercados de trabajo formal. El sistema de seguridad social otorga una cobertura amplia para los que se encuentran incorporados y que al mismo tiempo también pueden acceder a un consumo diferenciado por medio de la salud prepaga.

Dentro de los sectores urbanos que podemos denominar ‘excluidos’ los niveles de bienestar de los ciudadanos dependen más de sus disposiciones y relaciones familiares que de las medidas desplegadas por las instituciones públicas. Si bien se puede hablar de un sistema de protección dual este tiene que ser interpretado no tanto como una consecuencia del carácter residual del sistema de bienestar sino como el resultado de la interacción entre el modelo ocupacional y las

características específicas del mercado de trabajo, el tipo de acciones Estatales y el tipo de instituciones que regulan el bienestar social.

Se ha afianzado el carácter excluyente de los sistemas de bienestar en todos los países (tanto de los tradicionalmente duales como de los estratificados según la terminología de Filgueira (2001), (2005) ya que con la construcción de nuevas instituciones se incrustan aún más la estratificación en el sistema de seguridad y protección: sistema de seguridad social estratificado para los cotizantes, sistema de protección a los pobres también estratificado es decir que solo accede un sector de los pobres.

De este modo, y considerando que las instituciones de política pública juegan un papel accesorio respecto del mercado, que sigue siendo el principal proveedor de la satisfacción de las necesidades sociales, se puede afirmar que los derechos sociales son mínimos y dependen de la inserción productiva de las personas, al mismo tiempo el sistema promueve un refuerzo deliberado de los factores productivos de la sociedad y relaciones Estado-mercado-sociedad acaban orientadas hacia el crecimiento económico como prerrequisito para cualquier modo de organización del bienestar social.

Bibliografía:

Altimir, Oscar (1995), “Crecimiento, ajuste, distribución del ingreso y pobreza en América Latina”. En José Núñez (Ed.) *Políticas de ajuste y pobreza. Falsos dilemas, verdaderos problemas*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Atkinson, Anthony (1999) *The economic consequences of rolling back the welfare state*, Massachusetts: The MIT Press, London.

Berger, Johannes y Offe, klaus (1984) *El futuro del mercado de trabajo*. En Offe (et. Al) *La Sociedad del Trabajo*, Alianza, Madrid.

Bustelo, Eduardo (1997) *La Producción del Estado de Malestar. Ajuste y Política Social en América Latina*. En Cuesta Abajo. Buenos Aires, Losada

Cominetti, Rossella y Ruiz, Gonzalo (1998), *Evaluación del gasto público social en América Latina: 1980-1995*. Santiago de Chile: CEPAL.

Del Valle, Alejandro (2006), Y...¿por qué trabajar? La política Social en la Argentina Post-convertibilidad, en GIPSOC, *Derechos sociales, Ciudadanía y Bienestar*, EUDEM, Bs. As.

Del Valle, Alejandro (2008) *Política social focalizada y construcción de una red social. Lecciones de la experiencia argentina*. En *Revista Estudios sociales* Nro 32 Vol. XVI, División de Estudios Políticos, Universidad de Sonora, Hermosillo, AC, México.

Del Valle, Alejandro (2008a) *Regímenes de Bienestar Relaciones entre el Caso Asiático y la realidad Latinoamericana*, en *Nómadas –Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas* N^o 19, Universidad Complutense de Madrid- España. Julio-Diciembre. Disponible en: <http://www.ucm.es/info/nomadas/19/>

Esping-Andersen, Gosta (1999) *Social foundations of post-industrial economies*, Oxford University Press, London.

Esping-Andersen, Gosta (1997) *Hybrid or Unique? The distinctiveness of the Japanese welfare state*. *Journal of European Social Policy* 7(3)

Filgueira, Fernando (2001). "Between a rock and a hard place" En: Gioscia, Laura (comp). Ciudadanía en Tránsito. Ediciones de la Banda Oriental- Instituto de Ciencia Política, Uruguay. pp: 141-165.

Filgueira, Fernando (2005) Welfare and Democracy in Latin America: The development, Crises and Aftermath of universal, Dual and exclusionary social States, UNRISD, Project on Social Policy and Democratization, Geneva, May.

Filgueira, Fernando et al. (2006). Universalismo Básico. Una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida en América Latina. Centro de Estudios e Informaciones del Uruguay.

Gough, Ian y Wood, Geog (2004) "Introduction." Págs. 1-11 en Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America, editado por Ian Gough y Geof Wood. Cambridge University Press.

Korpi, W. y Palme, J. (2003) "New Politics and Class Politics in Welfare State Regress: A Comparative Analysis of Retrenchment in 18 countries" in *American Political Science Review*, 97, 3, pp. 425-446.

Mesa-Lago, Carmelo (1989) Ascent to Bankruptcy, Pittsburgh: Univ. of Pittsburg Press

Offe, Claus and Ronge, Volker (1976) "Theses on the Theory of the State". In Contradictions of the Welfare State, ed. John Keane. Cambridge MA: MIT Press.

Offe, Claus (1990) Algunas contradicciones del moderno Estado del Bienestar en Contradicciones en el Estado del Bienestar, Alianza, Madrid.

Offe, Claus (1974) "Structural Problems of the Capitalist State: Class rule and the political system. On the selectiveness of political institutions", in Von Beyme (ed). German Political Studies, vol. I (Sage,).pp.31-57

P.R.E.A.L.C. (1991) Empleo y equidad: el desafío de los 90, Santiago, Chile.

Polanyi, Karl. (1989) La Gran Transformación. Crítica del liberalismo Económico, La Piqueta, Madrid.

Titmuss, Richard (1966) Essays on the Welfare State. London: Allen and Unwin.

Weller, Jürgen (1997) Los retos de la institucionalidad laboral en el marco de la transformación de la modalidad de desarrollo, Serie Reformas Económicas Nro10, CEPAL, LC/L.1158, Noviembre.