

## Resumen

El proceso de globalización y la regionalización generan transformaciones endógenas y exógenas en el sistema de trabajo. Esto se traduce en transformaciones en las instituciones vinculadas a este sistema, concretamente, el sindicalismo ha debido incorporar nuevas funciones, intervenir en nuevos ámbitos de negociación y, simultáneamente, retroceder en la representación de los trabajadores en sentido amplio. Esta ponencia intenta presentar un esquema general de las transformaciones del sindicalismo uruguayo con especial hincapié en la construcción de su papel social en la sociedad uruguaya.

## Abstract

The globalization and regionalization process of the uruguayan economic produced endogen and exogen transformations in the work system. This fact produces transformations in the institutions linked to this system. Concretely, the trade unionism has been obliged to absorb new functions, participate in new spaces of negotiation and, simultaneously represent less the workers in a general way. This paper pretends to present a general scheme of these transformations in the urugayan tradunionism with a special emphasis in the construction of his social rol in the uruguayan society.

Pedro Galin y Laura Pautassi

## Cambios en el mundo del trabajo y su relación con las políticas sociales en América Latina

### Presentación

Las políticas económicas *instauradas por las dictaduras en los años setenta* 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 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 prometían reducir 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 fueron presentadas como una alternativa eficaz para solucionar los problemas de larga data de la región.

Contrariando diagnósticos y vaticinios, la moderada recuperación económica regional no produjo la esperada generación del empleo

Pedro Galin (NOGAL) Laura Pautassi (Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas-CIEPP). Una versión preliminar de este trabajo fue presentado en el V Congreso Nacional de Estudios del Trabajo (ASET). Buenos Aires, 1-3 de agosto de 2001.

productivo: aún más, la tasa de desempleo abierta en los países se ha ubicado en cifras elevadas, con picos inéditos en la mayoría, al tiempo que se deterioraron las condiciones de empleo y aumentaron la precarización y la pauperización.

En este documento se examinan las políticas laborales y los cambios fundamentales que se produjeron 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 reorientación de las políticas sociales. No es el objetivo de este trabajo analizar los factores económicos estructurales que determinaron la crisis económico-social que precedieron a los procesos de reforma estructurales en cada uno de los países. Tomamos en cuenta esta crisis como el trasfondo que impulsó la creación de nuevos diseños institucionales, pretextando la consolidación de la estabilidad económica. En esta dirección queremos señalar que la *estabilidad* es un valor siempre y cuando lo que se mantenga estable sea valioso. Esto hace inevitable abordar una dimensión axiológica: no es posible encarar una tarea de ingeniería institucional sin una articulación con los presupuestos valorativos que definen sus metas. En esta dirección, se considera 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.

El análisis utiliza como fuentes las de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), especialmente en la primera sección, y diversos estudios, incluidos el Banco Mundial (BM) y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) para la segunda.

### Transformaciones en el mundo del trabajo

Los cambios observados en el mundo del trabajo se refieren a la evolución en los grupos de la Clasificación Internacional de la Situación en el Empleo (asalariados, empleadores, autónomos, etc.), el aumento de la participación femenina y las cuestiones del desempleo, la precarización y la flexibilización laboral.

Sucesivamente examinaremos los datos disponibles sobre cada uno de estos aspectos, con breves referencias conceptuales.

### La evolución de los grupos ocupacionales

Teniendo en cuenta la Clasificación Internacional de la Situación en el Empleo (CISE), la evolución de los años 1990 en la región indica que el proceso de salarización continúa en los países más grandes (como Argentina, donde subió dos puntos porcentuales, del 68% al 70%, y México, cinco puntos, del 55% al 60%), manteniéndose relativamente estable en otros, salvo el caso de Colombia, donde se redujo cuatro puntos, pero en niveles todavía altos (cercano a los dos tercios) (Cuadro 1).

Como se indica, la tasa de salarización recurre a las definiciones estadísticas usuales, sin entrar en los debates más sofisticados sobre el concepto de salarización.<sup>1</sup>

Cuadro 1

Clasificación de las ocupaciones en países de América Latina (Década del noventa) 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%

<sup>1</sup> Por ejemplo, Castel (1997) y el debate sobre trabajo productivo e improductivo.

Cuadro 1 (continuación)

Clasificación de las ocupaciones en países de América Latina (Década del noventa) Porcentaje sobre el total		
PAÍSES	Año inicial	Año final
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.

Estas proporciones sugieren la significación de la penetración de diversas formas capitalistas en la economía de nuestros países, a la vez que la importancia de las políticas laborales en el conjunto de las sociales, en la medida en que el salario es la forma principal de ingreso de la población.

### Participación femenina en el mercado de trabajo

La incorporación de la mujer al mercado de trabajo, principalmente urbano, constituye uno de los factores relevantes en el cambio de la situación social en América Latina.

Si bien se registra un aumento considerable hacia fines de los años sesenta, el aumento acelerado y global se ubica hacia fines de los ochenta y principios de los noventa, 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.

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 reproductivos;<sup>2</sup> 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 parte 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 nive-

<sup>2</sup> Refiere tanto a la existencia de bienes y servicios sustitutivos 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, etc.). Rodríguez Enríquez (2000).

les de escolarización, los cambios en las pautas de organización social y familiar, por la búsqueda de independencia económica y, en muchos casos, responde 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 el Uruguay que superan el 40%, y en muchos países, como en el caso de la Argentina, se produjo un incremento de jefatura de hogar femenina (CEPAL, 1999).

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 disminuyó.<sup>3</sup> 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 calificación, siendo mayor la diferencia en niveles superiores de instrucción: el ingreso promedio de las mujeres representa el 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 calificación.<sup>4</sup>

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 mujeres.<sup>5</sup>

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

38

<sup>3</sup> CEPAL (1999). Esta situación demuestra 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.

<sup>4</sup> En CEPAL (1999) se señala que las mayores brechas salariales corresponden a Bolivia (47%) y son menores en Venezuela (20%).

<sup>5</sup> 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 (1997).

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% anual (CEPAL, 1997). Esto implica que no sólo 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 el 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 entre 25 y 45 años probablemente impondrá en el futuro nuevas formas de participación laboral (CEPAL, 1997).

### El desempleo

El promedio del desempleo abierto en América Latina se ha elevado entre 1990 y 1999 del 5,8% al 8,7%,<sup>6</sup> 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 aún más elevados de desocupación (CEPAL, 2000: 96).

### Precarización laboral

El abordaje de los temas del empleo en nuestros países ha indicado la necesidad de incorporar un elemento de heterogeneidad. Sucesivamente los conceptos de marginalidad, informalidad, precarización, exclusión han originado numerosos trabajos.

Las aproximaciones teóricas al mercado de trabajo y su segmentación pueden ser clasificadas como de segmentación vertical y horizontal. Las primeras suponen que en todas las ramas y tamaños de empresas se encuentran trabajadores con diversos niveles de protección y estabilidad, en tanto que las de segmentación horizontal entienden que sólo en los sectores más vulnerables económicamente se en-

<sup>6</sup> La OIT estima que el promedio ponderado pasó de 5,7% al 9%: OIT (2000: 53, Cuadro 1-A).

39

cuentran trabajadores desprotegidos, correspondiendo a determinado tipo de empresas, cierto tipo de empleos.<sup>7</sup>

Entre las "horizontales" pueden mencionarse las de marginalidad e informalidad, sobre las que se ha indicado su connotación dualista.<sup>8</sup> De otro lado, se ha sostenido que "este conjunto de actividades económicas se presentan como demasiado heterogéneas desde el punto de vista social como para que el concepto pueda ser usado en forma útil sociológicamente" (Klein, 1990).

Entre las preferentemente "verticales" pueden contarse las de empleo precario, grupos vulnerables de trabajadores, "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".

Se acepte o no la noción de informalidad, es importante "hoy más que

antes, por los cambios ocurridos en el mercado de trabajo, no confundir [...] precariedad con informalidad", Tokman (1999: 72).

Desde el punto de vista empírico, puede observarse la evolución de la precarización del empleo en los años noventa sobre la base de dos fuentes: la CEPAL y la OIT y esta última en dos mediciones diversas. En primer lugar, vale aclarar

40

<sup>7</sup> Las categorías de segmentación vertical y horizontal son de Rodgers (1989).

<sup>8</sup> Bromley y Gerry (1979: 4 y sgts.). También critican las perspectivas dualistas de "formal e informal", entre muchos otros, el mismo Bromley (1978); Azouvi (1981: 3 y sgts.) y Standing (1987). Este último, sin embargo, ha utilizado la dicotomía "formal-informal", en posteriores trabajos: Standing (1992: 3 y sgts.). En su último trabajo parecería tomar distancia del concepto: "There was the romanticising of the informal sector, as a vehicle for labour absorption and means of distribution". Standing (1999: 58).

que en estas publicaciones se menciona a los trabajadores "sin contrato",<sup>9</sup> aludiendo a los no registrados. Recientemente se ha rectificado parcialmente esta óptica: "Debe señalarse que en rigor los trabajadores sin contrato, son considerados, de acuerdo con las leyes laborales, como trabajadores por tiempo indeterminado" (Tokman, 1999: 73, nota 2). En verdad, los trabajadores llamados sin contrato no son "sin contrato", sino "sin registro",<sup>10</sup> ya que el contrato de trabajo no está sometido, por lo general, a formalidad sacramental alguna.

Con esta reserva, puede indicarse que los trabajadores no registrados en las áreas urbanas se elevaron considerablemente en el curso de la década en casi todos los países para los cuales se cuenta con datos. La excepción es Colombia.<sup>11</sup>

Otra forma de medir la precarización, como se ha indicado, es observar la protección de los trabajadores, indicador de lo cual es la proporción de trabajadores que cotizan a la seguridad social. Otro conjunto de países (Cuadro OIT 7-A) revela también caída en la cobertura de la seguridad social, particularmente severa en el Perú.

Los estudios de género realizan un aporte interesante para el análisis de la precarización, que es más grave entre las mujeres que entre los varones. Sin embargo, al menos en los países del Mercosur, gran parte de la diferencia se explica por la incidencia del servicio doméstico en el empleo femenino. Si se lo excluye, el empleo asalariado femenino es menos precario que el masculino. Esto sugiere un objetivo de política laboral antidiscriminatoria, claro: incrementar la protección de las trabajadoras del servicio doméstico, acercando las regulaciones vigentes a las del conjunto de los trabajadores del sector privado, estableciendo medidas de promoción de la protección social del sector (Galín, 1999). Estas medidas deberían complementarse con otras tendientes a reducir situaciones de discriminación por género como diferencias salariales, segregación vertical y horizontal, entre otras.

En esta dirección, resulta destacable que los estudios de género hayan logrado visibilizar 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 tra-

41

<sup>9</sup> OIT (1999a: 30) y en Infante (1999), que motivó observaciones en la XIV Reunión Regional de la OIT. Lima, agosto de 1999.

<sup>10</sup> Una denominación frecuente ha sido la de "empleo en negro", utilizada incluso por nosotros. Un dirigente de la CUT brasileña la descalificó por su connotación peyorativa e implícitamente racista. Por ello, la evitamos cuidadosamente e invitamos a hacer lo propio.

<sup>11</sup> CEPAL (2000). Cuadro III.3.

bajos peor remunerados, de baja calificación y productividad, relacionados con los servicios personales, ocupaciones "típicamente" femeninas.<sup>12</sup>

### Flexibilidad

Hace ya casi tres lustros Guy Standing señalaba que el término flexibilidad no es neutral: se trata de 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 peyorativas (Standing, 1986: 1). Sea como capacidad y velocidad de adaptación, sea como respuesta a las presiones, la flexibilidad tiene diferentes connotaciones para trabajadores y empleadores.

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 a los trabajadores de lugar de trabajo, hacer intercambiables trabajadores y puestos de trabajo, usar formas flexibles de remuneración y tener trabajadores que no impliquen costos fijos elevados. 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.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> En 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 criticada en dos aspectos. Por un lado, el hecho de 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, 1994).

<sup>13</sup> Intervención de Stanley Fischer por teleconferencia en la XIV Reunión Regional Americana de la OIT (Lima, 24 de agosto de 1999).

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. Sobre la evidencia disponible volveremos luego.

En diversos aspectos, se ha extendido esa flexibilidad:

a) La flexibilidad en el mercado de trabajo, en razón de 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 demasiado 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.

Más recientemente el mismo Standing ha evaluado: "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" (Standing, 1999: 81-82).

Un indicador significativo del avance de la flexibilización en el empleo es el 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 empinado. En los países de la región para los cuales se cuenta con datos se ha elevado considerablemente la proporción de asalariados no permanentes en el total (CEPAL:,2000 - Cuadro III-2).

### Vinculación entre ambos fenómenos

Por lo general, las organizaciones de trabajadores y las visiones heterodoxas o no neoclásicas han considerado 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, inesta-

bilidad, 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 la 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 sólo que no 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 la CEPAL (2000: 50): "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...".

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 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 mencionar (Lo Vuolo *et al.*, 1999):

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 or-

ganización 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 desempleo se estructuraban como prestaciones de corto plazo, vinculadas a situaciones estacionales o temporales y, en consecuencia, se condicionaban a la aceptación de entrenamiento y de trabajo ofrecido desde la asistencia pública;

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. Sintéticamente:<sup>14</sup>

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.

Precisamente esta red de seguridad laboral es la que más se ha visto afectada por los cambios verificados en los años noventa, a partir de la posibilidad técnica de incrementar la discontinuidad en el proceso de trabajo, facilitando la rotación de personal y

<sup>14</sup> De acuerdo con lo expuesto por Standing (1992: 47-48).



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.

Asimismo, cabe indicar que la OIT en 1999 ha revisado sus estimaciones sobre el *empleo informal*. La nueva serie de datos indica que el porcentaje del empleo informal en el total para el conjunto de países alcanza a 47,9% en 1999. Esta cifra es considerablemente inferior a la publicada para el año 1997 (57,7%)<sup>15</sup>. Este nuevo cálculo sugiere que debería acotarse la importancia otorgada a este sector, amén de las reservas conceptuales que pudiera suscitar, tal como lo hemos analizado.

## Mundo del trabajo y políticas sociales

La apreciación de estos cambios en el mundo del trabajo debe ser efectuada, como reza el título de este trabajo, en el marco de las políticas sociales. Entre éstas, las laborales entendidas en sentido amplio (incluidas las de seguridad social) ocupan un lugar probablemente decisivo: "Los nuevos rasgos que caracterizan el mercado de trabajo en los países de América Latina en los años noventa, entre los que sobresale la precariedad e inestabilidad de una alta proporción de empleos... " (OIT, 1999b: 54). Precisamente tal inestabilidad ha determinado la variabilidad de los ingresos de las familias y que una proporción creciente de las mismas se encuentre en situación de vulnerabilidad frente a la pobreza, o que sin caer en ella adquieren una sensación de inseguridad.

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, impulsado por los organismos de Bretton Woods sometiendo a los gobiernos a inusitadas presiones tendientes a desmontar todo el sistema de protección social. Sin embargo, y tal como lo señalan Marshall (1996) y Marín y Vega (2000: 9) el grado e intensidad de las reformas han variado en los diversos países, dependiendo de las características previas de la legislación, la naturaleza de las coaliciones gobernantes y la energía y capacidad de las oposiciones, "siendo [las reformas] en la mayor parte de las veces de carácter flexibilizador".

Los acuerdos de préstamo firmados con el Fondo Monetario y con el Banco Mundial incluyen condicionamientos tendientes a desregular o flexibilizar la legislación del trabajo y de la seguridad social. En un texto ejemplar del Banco Mundial se sostiene que el problema del desempleo se

solucionará a través de las siguientes medidas: 1) reducir los costos laborales, lo que incluye la eliminación de las rigideces institucionales que obstaculizan la flexibilidad salarial (a la baja, obviamente), 2) la reducción de las contribuciones a la seguridad social (llamadas impuestos al trabajo), 3) la reducción del costo del despido, 4) la descentralización de la negociación colectiva (Guasch, 1999: 49-57), y 5) en sucesivos documentos, se agrega que resultan necesarias reformas de la seguridad social (sistema previsional, de salud, educación, vivienda) e implementación de programas sociales focalizados dirigidos a una población objetivo o meta, que se encuentre debajo de los niveles de pobreza.

La receta, se asegura, solucionará el problema del desempleo e implícitamente, con ello mejoraría la protección social de los trabajadores. Sucesivamente, analizaremos tales recetas.

## 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, disminuyen las diferencias de ingresos entre distintos grupos demográficos de trabajadores y la pobreza de las familias trabajadoras (OCDE: 1998).

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 disminuir (OIT, 1998: 44).

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%. (OIT, 1998: 42).

<sup>15</sup> OIT (1999) Recuadro 2, pág. 44.



## Reducción de las contribuciones a la seguridad social

La tesis ortodoxa sostiene que la reducción de las contribuciones 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 la 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 dólares (Argentina, MTSS, 1999, tabla 4).

“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 salarios (UADE, 1999: 7-8 y 11). Es decir, se produciría un efecto perverso en materia de crecimiento y regularización del empleo, como respuesta a la reducción de contribuciones.

## Reducción del costo del despido

La tesis ortodoxa 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 ochenta y fines de los noventa, 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 global* (énfasis nuestro) (OECD, 1999).

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 de 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” (Marshall, 1996: 25) 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.” (Tokman y Martínez, 1999: 16).

## Descentralización de la negociación colectiva

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 y que los países de negociación colectiva que se movieron en los años ochenta hacia negociaciones más descentralizadas o menos coordinadas han experimentado mayores declives en la tasa de empleo que los más centralizados o coordinados (OCDE, 1997).

La evidencia en los países latinoamericanos sugiere que en tiempos de relativamente libre negociación colectiva el grado de centralización de las estructuras de negociación es inversa, aunque no estrechamente asociada con los grados de inequidad salarial, siguiendo los patrones de comportamiento que caracterizan a los países de la OECD. La dispersión salarial intraindustria es más fuerte en los países donde la negociación descentralizada prevalece (Chile y Perú, así como el 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 reprimidas (Marshall, 1999: 32-3). Es decir, la descentralización incrementa la desigualdad y se asocia con la debilidad sindical.

Los resultados alcanzados por el conjunto de reformas laborales que venimos analizando parecen responder plenamente a los criterios denunciados por Stiglitz: "Estoy terminando ya tres años de servicio como economista jefe del Banco Mundial. Durante este tiempo sin duda surgieron cuestiones relativas al mercado laboral, pero muchas veces, en su gran mayoría desde una óptica económica estrecha, e incluso en esos casos, con un análisis aún más estrecho en la medida que se enfocaban a través del lente de la economía neoclásica. Se creía que la rigidez salarial, a menudo fruto de duras luchas de negociación eran parte del problema que enfrentaban muchos países, que contribuía además a un elevado desempleo. El mensaje estándar era que había que aumentar la flexibilidad del mercado laboral. El corolario no tan sutil era que había que bajar los salarios y despedir a los trabajadores excedentarios [...] Se les pidió a los trabajadores que escucharan sermones acerca de 'soportar el sufrimiento', apenas poco después de haber escuchado, de los mismos predicadores, sermones sobre cómo la globalización y la apertura de los mercados de capital les traerían un crecimiento sin precedentes...". (Stiglitz, 2001).

#### 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 años ochenta (durante la dictadura de Pinochet) y en los noventa 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, 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 tipos:<sup>16</sup>

- 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.

- Reformas estructurales: estas reformas fueron aplicadas en ocho países de la región: la Argentina, Bolivia, Costa Rica, Chile, Colombia, El Salvador, México y el Perú.<sup>17</sup> Las mismas se clasifican, a su vez, en tres tipos de regímenes: *sustitutivo* (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 la Argentina en 1994 y el Uruguay en 1996; y *-paralelo* pero lo reforma parcial o totalmente terminando con su monopolio, y creando un nuevo sistema de capitalización que compite con el público. Es el caso del 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 este 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

<sup>17</sup> En una evaluación de las reformas la OIT señala que 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 la competitividad de las empresas. En las recomendaciones señalan la necesidad de vincular sistemas previsionales con las necesidades del trabajador/a y de éste 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 éste se disuelve. OIT (1998b).

<sup>16</sup> Esta clasificación corresponde a Mesa Lago

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 beneficios y condiciones de elegibilidad de las pensiones.<sup>18</sup> Esto significa que en el caso de 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 el Perú, que directamente eliminaron la contribución por parte del empleador. En el caso de El Salvador y México no sufrió modificaciones y en el Uruguay y la Argentina (por normas posteriores) se redujeron y 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 sistema (Mesa Lago, 2000).

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 el caso más paradigmático Chile (Lorenzetti, 1999).<sup>19</sup> El incremento del ahorro nacional de largo plazo también ha sido esgrimido como argumen-

to 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 y en el argentino se ha observado una consistente reducción del grado de cobertura del sistema previsional, tanto respecto de autónomos como de asalariados.

Claramente se impuso un nuevo *paradigma previsional*, 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 encuentran 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 (la Argentina, Colombia, Chile y Costa Rica) se avanza en la consideración de éstos 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 implicaciones 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 gestión (Sojo, 2000).

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, y a partir de las reformas implementadas se traslada el costo de la atención directamente al ciudadano.

<sup>18</sup> 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 y Pautassi (2001).

<sup>19</sup> Por su parte Gruber (1995) 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.

## 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 "incentivos" para lograr cierta retención en el sistema educativo, al tiempo que se ha privatizado en gran medida el sistema (por ejemplo 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 (la 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/cobertura 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 cobertura (CEPAL, 1998).

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 la 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 fluctúa entre el 60% y el 75%. En la mayoría de los países las mujeres 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 décadas (CEPAL, 1997).

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, vi-

vienda). 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, confundiéndolos 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 ejemplo, el programa de capacitación Chile Joven es prácticamente idéntico al Proyecto Joven de la Argentina, y así sucesivamente.<sup>20</sup>

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.

## Observaciones finales

Las políticas sociales por las que presionan los organismos internacionales de crédito y que por lo general se han aplicado, profundizaron en lugar de atenuar las consecuencias sociales negativas de las económicas de la misma inspiración. Las laborales, al estimular la rotación espuria no mejoraron el nivel de empleo, pero lograron hacerlo más precario y desprotegido, contribuyendo a incrementar la pobreza, desestabilizando los ingresos de los trabajadores.

En otros términos, las expectativas sobre la generación de empleo en América Latina que sostenían los mentores de las reformas no sólo que no se cumplieron sino que sus fundamentos teóricos se mostraron inadecuadas para explicar las dinámicas laborales de la región, aumentando la inseguridad. A su vez, esta mayor inseguridad aparece como un elemento constitutivo de los nuevos principios de organización económica y no un resultado enmendable dentro de las reglas de funcionamiento del nuevo modelo.

<sup>20</sup> En este 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.

Los efectos de la desregulación y flexibilización laboral han coincidido con la conclusión arribada en países industrializados: "la idiosincracia de instituciones o políticas laborales ¿afectan los resultados económicos de manera significativa? Mi respuesta es sí, las instituciones asociadas con la negociación colectiva y otras formas de determinación institucionalizada de los salarios reducen la dispersión de ingresos [...] pero las instituciones tienen más débiles e inciertos efectos en la eficiencia resultante [...] A nivel nacional las intervenciones institucionales tienen impactos escasamente discernibles en la asignación de recursos..."<sup>21</sup>

Cierto es que el debate no ha finalizado: se ha sostenido que "nuestra evidencia sugiere que las regulaciones sobre seguridad en el empleo son un mecanismo extremadamente ineficiente e inequitativo para proveer seguridad en el ingreso a los trabajadores". Sin embargo, esa evidencia dista de ser concluyente: el mismo documento admite que el efecto de las regulaciones en el empleo en los países latinoamericanos es más bajo que en los industrializados, que en nuestros países tales regulaciones están asociadas positivamente con la tasa de empleo femenino, que el impacto sobre la relación formal/informal no es concluyente y se admite que es necesaria mayor investigación para entender la relación entre el desempleo no cubierto y las regulaciones sobre seguridad en el empleo en América Latina (Heckman y Pages, 2000). O sea, que ni aun en los estudios más inspirados en la ortodoxia puede sostenerse sólidamente que las regulaciones protectoras son un obstáculo a la eficiencia o la equidad.

Por su parte, las reformas de los regímenes 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. En su conjunto, estas políticas han agravado la situación de los trabajadores, han aumentado las brechas de género, al tiempo que excluyen a un creciente número de trabajadores de todo beneficio de la seguridad social.

Es difícil aceptar que éstas han sido consecuencias no queridas por sus inspiradores. 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. Las desastrosas consecuencias sociales de estas políticas deberían ampliar los márgenes del debate para ensayar medidas de corte redistributivo.

<sup>21</sup> Freeman (2000, 27-8). En un sentido similar.

## Bibliografía

ARGENTINA, MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL- DIRECCIÓN NACIONAL DE POLÍTICAS DE SEGURIDAD SOCIAL (1999), *Informe: Reducción de alícuotas de contribuciones patronales*, julio de 1999, tabla 4.

ARRIAGADA, IRMA (1997), "Realidades y mitos del trabajo femenino urbano en América Latina", Serie *Mujer y Desarrollo*, N° 21, Santiago de Chile, CEPAL.

AZOUVI, A. (1981), "Théorie et pseudo théorie: le dualisme du marché du travail", *Critiques de l' économie politique*, abril-junio.

BIRGIN, HAYDEÉ Y LAURA PAUTASSI (2001), "¿Género en la reforma o reforma sin género? Desprotección social de las leyes previsionales en América Latina". En Serie *Mujer y Desarrollo* N° 36, CEPAL, Santiago de Chile, junio de 2001.

BROMLEY, RAY (1978), "The urban informal sector: Why is it worth discussing?", *World Development*, 1, vol. 6, N° 9-10.

BROMLEY, RAY Y CHRIS GERRY (1979), *Casual Work and Poverty in Third World Cities*, John Wiley and Sons.

CEPAL (2000), *Panorama social de América Latina 1999-2000*, Santiago de Chile, CEPAL.

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

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

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.

CASTEL, ROBERT (1997), *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, Buenos Aires, Paidós.

FREEMAN, RICHARD (2000), *Single Peaked vs. Diversified Capitalism: The Relation Between Economic Institutions and Outcomes*, Working Paper 7756, National Bureau of Economic Research, febrero de 2000.

GALIN, PEDRO (1999), "Género y empleo no registrado en el Mercosur", trabajo presentado al Seminario "Flexibilidad, mercado de trabajo y género", Centro de Estudios de la Mujer, Santiago de Chile, 24 al 26 de noviembre de 1999.

GRUBER, JOHN (1995), *The incidence of payroll taxation: evidence from Chile*. Cambridge, National Bureau of Economics, Research, Working Paper N° 5053.

GUASCH, JOSÉ LUIS (1999), *Labor Market Reform and Job Creation*, Washington, The World Bank.

HECKMAN, JAMES Y CARMEN PAGES (2000), *The cost of Job Security Regulation: Evidence from Latin American Labor Markets*, National Bureau of Economic, Research Working Paper 7773, junio de 2000.

INFANTE, RICARDO (ed.) (1999), *La calidad del empleo*, Organización Internacional del Trabajo.

KLEIN, EMILIO (1990), *Empleo en América Latina y la heterogeneidad del sector informal*, PREALC.

LORENZETTI, MARCOS (1999), "Reformas de las pensiones en América Latina: genuinos y falsos objetivos", en: *Contribuciones*, 4/1999, CIED-LA/Adenauer Stiftung.

LO VUOLO, RUBÉN; ALBERTO BARBEITO, LAURA PAUTASSI y CORINA RODRÍGUEZ, (1999), *La pobreza de la política contra la pobreza*, Buenos Aires, CIEPP/Miño y Dávila.

MARÍN, ENRIQUE Y MARÍA VEGA (2000), "La reforma laboral en América Latina. Un análisis comparado", Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, primera edición.

MARSHALL, ADRIANA (1996), "Protección del empleo en América Latina: las reformas de los años 1990 y sus efectos en el mercado de trabajo", en *Estudios del Trabajo* N°11, primer semestre de 1996.

MARSHALL, ADRIANA (1999) "Wage Determination Regimes and Pay Inequality: a comparative study of Latin American countries", en *International Review of Applied Economics*, vol. 13, N° 1, 1999.

MESA LAGO, CARMELO (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.

OECD (1999), *Employment Outlook*, capítulo 2, "Employment Protection and Labour Market Performance".

— (1998), *Employment Outlook*.

— (1997), *Employment Outlook*.

OIT (1998a), *OIT Informa, Panorama Laboral '97*, N° 4, Lima.

— (1998b), *La integración económica, el derecho del trabajo y la seguridad social en las Américas*, Seminario de Viña del Mar, Chile, 14-15 abril 1998.

— (2000), *Panorama Laboral '99*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo.

— (1999b), *Panorama Laboral '99*, América Latina y el Caribe, N° 6.

— (1999a) *Trabajo Decente y Protección para Todos*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo.

RODGERS, GERRY (comp.) (1989), *Urban Poverty and the Labour Market. Access to Jobs and Incomes in Asian and Latin American Cities*, Introduction, IIEL, ILO, WEP.

RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ, CORINA (2000), "Empleo femenino remunerado y trabajo doméstico". Trabajo presentado en el III Congreso Latinoamericano de Sociología del Trabajo: "El trabajo en los umbrales del Siglo XXI", Buenos Aires.

SILTANEN, J. (1994), *Locating Gender: Occupational segregation, wages and domestic responsibilities*, Londres, UCL Press.

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

STANDING, GUY (1987), *Vulnerable Groups in Urban Labour Process*, Ginebra, WEP, ILO.

STANDING, GUY (1992), "Ajuste y políticas laborales. ¿Hacia el ajuste social?", *Estudios del Trabajo* N° 3, primer semestre de 1992.

STANDING, GUY (1992), "The Need for a New Social Consensus" en Van Parijs, Phillipe (ed.), *Arguing for Basic Income. Ethical Foundations for a Radical Reform*, Londres, Nueva York, Verso.

STANDING, GUY (1999), *Global Labour Flexibility. Seeking Distributive Justice*, ILO.

STANDING, GUY (1986), *Labour flexibility: Towards a research agenda*, Ginebra, WEP, ILO.

STIGLITZ, JOSEPH E. (2001), "Desarrollo democrático y normas laborales". Resumen de la ponencia presentada ante la Asociación de Investigación de Relaciones Industriales, presentado en enero de 2001 en Boston. [http://www.tercermundoeconomico.org.uy/TME-129\\_130/analisis01.html](http://www.tercermundoeconomico.org.uy/TME-129_130/analisis01.html)

TOKMAN, VÍCTOR (1999), "El sector informal posreforma económica", en Carpio, J., Klein, E. y Novacovsky, I. (comps.) *Informalidad y exclusión social*, FCE, SIEMPRO, OIT.

TOKMAN, VÍCTOR y MARTÍNEZ, D. (1999) "Costos laborales y productividad: estrategias para la competitividad", en TOKMAN Y MARTÍNEZ (eds) *Inseguridad laboral y competitividad: modalidades de contratación*, OIT.

UNIVERSIDAD ARGENTINA DE LA EMPRESA (1999), *Estudio de Coyuntura, Niveles de Remuneraciones y Mercado de Trabajo*, N° 149, Buenos Aires.

## Resumen:

En este documento se analizan los cambios fundamentales en el mundo del trabajo durante el curso de la última década en América Latina, en el marco de las políticas de ajuste estructural y en un contexto de reorientación de las políticas sociales.

Los cambios observados en el mundo del trabajo se refieren a la evolución de los grupos ocupacionales (asalariados, empleadores, autónomos, etc.), el incremento de la participación laboral de la mujer y las cuestiones del desempleo, la precarización, la flexibilización y la cobertura de la seguridad social.

El trabajo sugiere la significación de la penetración de diversas formas capitalistas en la economía de los países latinoamericanos, a la vez que la importancia de las políticas laborales en el conjunto de las sociales, en la medida en que el salario es la forma principal de ingreso de la población. El efecto principal de estas políticas fue la severa restricción de la tradicional red de seguridad en el trabajo y de las instituciones sociales.

El trabajo analiza las recetas impulsadas por el Banco Mundial y la ortodoxia: 1) reducir los costos laborales, lo que incluye la eliminación de las rigideces institucionales que obstaculizan la flexibilidad salarial (a la baja, obviamente), 2) reducir las contribuciones a la seguridad social (llamadas impuestos al trabajo), 3) reducir el costo del despido, 4) descentralizar la negociación colectiva; 5) reemplazar políticas sociales universales por programas asistenciales focalizados, concluyendo que ni la experiencia en los países industrializados ni en América Latina avalan 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 pauperización.

## Abstract

This paper examines the principal changes in the labor policies in the last decade in Latin America, and the adjustment policies, in the context of the structural adjustment and the reorientation of social policies.

The changes in the labor market shows the occupational groups evolution (employees, employers, independents), the increase of the female labor force and the unemployment matters, precariousness and social security problems.

According to the analysis the authors suggest the significance of the penetration of capitalism forms in the economy of Latin America countries and the importance of labor and social policies. In this way, the wage is the first form of income by the population. The principal effect of this policies is the strong retrenchment from the historically social security network and labor security.

This paper analyzes the recommendations of the World Bank: 1) Reduction of the labor cost, included the elimination of labor market restrictions, that hinder the payment flexibility (and brings them down); 2) Reduction of the social security payments (called working payments); 3) Reduction of the dismissal costs; 4) Decentralization of collective bargaining agreements; 5) Replacement of universal social policies for focalized social programs. That includes that not even the experiences in the developed and Latin America countries sustain that the performance of the labor market should improve by the use of this recipes. On the contrary, the available evidence shows that this formula produce precariousness and poverty.

Cristina Dirie e Irene Oiberman

La profesión docente  
en el mercado de trabajo actual

## Introducción

La sociedad actual se estructura en torno a un nuevo modo de desarrollo, al que Castells denomina informacional, en el que la fuente de la productividad estriba en la tecnología de la generación del conocimiento, el procesamiento de la información y la comunicación de símbolos. Estamos frente a un nuevo paradigma tecnológico donde la misma información se convierte en el producto del proceso de producción.

La creciente centralidad del conocimiento como instrumento para el avance de las naciones ha concentrado sobre el sistema educativo la responsabilidad de lograr trabajadores mejor calificados y sociedades más integradas.

El sistema educativo argentino ha jugado un papel muy importante desde fines del siglo XIX y durante gran parte del siglo XX como transmisor de conocimientos, difusor de valores y ámbito privilegiado para la integración de las nuevas generaciones. Sin embargo, durante las últimas décadas, si bien ha incorporado a nuevos sectores sociales, se ha asistido a un proceso de deterioro de su calidad. La sobreexigencia actual ocurre en un contexto en el cual se ha profundizado la redistribución regresiva del ingreso, ha aumentado el número de hogares que están por debajo de la línea de pobreza y, en consecuencia, se presentan grandes diferencias en el acceso a los bienes y servicios que esta sociedad produce. De esta forma los sectores pobres de la