ISSN 1680-8770

SERIE

ESTUDIOS ESTADÍSTICOS

La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina

Roberto Pizarro

NACIONES UNIDAS

CEPAL

División de Estadística y Proyecciones Económicas

Santiago de Chile, febrero de 2001

SERIE

6

estudios estadísticos y prospectivos

La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina

Roberto Pizarro

NACIONES UNIDAS

CEPAL
ECLAC

División de Estadística y Proyecciones Económicas

Santiago de Chile, febrero de 2001

Este documento fue preparado por Roberto Pizarro, consultor de la División de Estadística y Proyecciones Económicas. El autor agradece a Rosa Bravo que estuvo a cargo del trabajo estadístico y, además, aportó durante toda la investigación ideas y críticas que fueron determinantes en su contenido final. Agradece a Pedro Sáinz y a Juan Carlos Feres por las orientaciones y comentarios entregados a lo largo del trabajo, y Miguel Villa y Jorge Rodríguez, del CELADE, quienes despertaron su curiosidad por el tema de la vulnerabilidad social y además comentaron algunos capítulos de una versión preliminar de este documento.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas
LC/L.1490-P
ISBN: 92-1-321790-0
Copyright © Naciones Unidas, febrero de 2001. Todos los derechos reservados
N° de venta: S.01.II.G.30
Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen 5
Introducción 7
I. Hacia un enfoque de vulnerabilidad social 9
A. La vulnerabilidad: rasgo dominante de la nueva realidad social 9
B. El concepto de vulnerabilidad social 11
C. Las dimensiones de la vulnerabilidad social 14
II. Nuevo patrón de desarrollo y la vulnerabilidad social 17
III. Heterogeneidad productiva, empleo y vulnerabilidad 21
A. Aumento de la heterogeneidad productiva 23
B. Dinámica del empleo 26
C. Productividad y remuneraciones 27
IV. Precariedad en el empleo 29
A. Aumento de los trabajadores asalariados no permanentes 31
B. Aumento de los trabajadores asalariados sin contrato 32
C. Aumento de trabajadores sin seguridad social 33
D. Relación de ingresos entre trabajadores con y sin contrato 33
V. Tendencias del desempleo 35
VI. Vulnerabilidad y pobreza 39
VII. Política social frente a la vulnerabilidad y la pobreza 43
A. Garantizar el empleo y potenciar a las pequeñas empresas 44

B. Recuperar la universalidad de la política social 47
C. Eficiencia en la política social: sector público y sociedad civil 47
D. Institucionalidad social para el nuevo patrón de desarrollo 48
Bibliografía 53
Anexo 55
Serie Estudios estadísticos y prospectivos: números publicados 70

Índice de cuadros

Cuadro 1 : Índices de productividad 24
Cuadro 2 : Coeficientes de variación de las productividades 25
Cuadro 3 : Crecimiento de la productividad de ramas según estratos 25
Cuadro 4 : América Latina: crecimiento del empleo en los años noventa, por ramas de actividad 26
Cuadro 5 : Chile: índice de remuneraciones sectoriales 27
Cuadro 6 : Relación entre la remuneración de asalariados y el valor agregado, según estratos de productividad 28
Cuadro 7 : Costo laboral promedio por hora trabajada, 1996 (asalariados permanentes y temporales en sector manufacturero 31
Cuadro 8 : Trabajadores urbanos no permanentes según tamaño de las empresas 31
Cuadro 9 : Trabajadores asalariados urbanos sin contrato de trabajo 32
Cuadro 10 : Trabajadores urbanos sin contrato de trabajo, según tamaño de las empresas 33
Cuadro 11 : América Latina: proporción de asalariados que cotizan en la seguridad social, 1990-1998 33
Cuadro 12 : Relación de ingresos entre asalariados sin y con contrato de trabajo, o entre asalariados no permanentes y permanentes 34
Cuadro 13 : América Latina: desempleo abierto urbano 36

Resumen

A comienzos del nuevo siglo la vulnerabilidad se ha constituido en el rasgo social dominante de América Latina. El predominio del mercado en la vida económica, la economía abierta al mundo y el repliegue del estado de las funciones que tuvo en el pasado provocaron un cambio de envergadura en las relaciones económico-sociales, en las instituciones y en los valores, dejando expuestas a la inseguridad e indefensión a amplias capas de población de ingresos medios y bajos en los países de la región. Así como la denominada "industrialización por sustitución de importaciones" tuvo en la marginalidad su fenómeno social más distintivo, en el actual período histórico la vulnerabilidad aparece como el rasgo dominante del patrón de desarrollo vigente.

El documento avanza en la conceptualización de la vulnerabilidad social para concentrarse posteriormente en una de sus principales dimensiones: el mercado de trabajo. Luego se destacan los principales desafíos para la política social y la institucionalidad que el nuevo patrón de desarrollo le ha colocado al estado y a la sociedad latinoamericana.

Introducción

La vulnerabilidad se ha constituido en un rasgo social dominante en América Latina. Los impactos provocados por las formas de producción, las instituciones y los valores que caracterizan al nuevo patrón de desarrollo en los países de la región han dejado a los grupos de bajos ingresos y a las capas medias expuestos a elevados niveles de inseguridad e indefensión. Desde la constitución de los estados independientes, la pobreza y la mala distribución del ingreso estuvieron presentes en el capitalismo subdesarrollado latinoamericano. A éstos fenómenos se agrega la vulnerabilidad social como rasgo específico de la forma que ha adoptado el capitalismo en los últimos años: economía de libre mercado, abierta al mundo y con "estado mínimo". Así como en el pasado la denominada "industrialización por sustitución de importaciones" (ISI) tuvo en la marginalidad su fenómeno social más distintivo, en el actual período histórico la vulnerabilidad aparece como el rasgo dominante del patrón de desarrollo vigente.

La vulnerabilidad social es el resultado de los impactos provocados por el patrón de desarrollo vigente pero también expresa la incapacidad de los grupos más débiles de la sociedad para enfrentarlos, neutralizarlos u obtener beneficios de ellos. Frecuentemente se identifica la condición de pobreza de la gente con vulnerabilidad. Sin embargo, la inseguridad e indefensión que caracterizan a ésta no son necesariamente atribuibles a la insuficiencia de ingresos, propia a la pobreza. En efecto, si se comparan las condiciones de vida de los trabajadores urbanos con la de los campesinos de áreas remotas es probable que éstos, al basar su vida en la agricultura de subsistencia, se hayan visto menos afectados frente a los programas de ajuste estructural y a los golpes de naturaleza macroeconómica.

Por tanto, aunque vivan con ingresos bajo la línea de pobreza no los califica necesariamente como vulnerables. En cambio, los trabajadores urbanos, al depender predominantemente de los ingresos provenientes del empleo y verse enfrentados a los desafíos de las nuevas instituciones y reglas del juego del patrón de desarrollo vigente, se encuentran más expuestos a la vulnerabilidad social aún cuando no siempre estén bajo la línea de pobreza.

Existe preocupación por los mayores riesgos de los trabajadores también en Europa, con índices inéditos de desocupación, consecuencia según algunos especialistas de los acelerados cambios tecnológicos y reestructuraciones productivas y según otros de la inflexibilidad de los mercados de trabajo. Esta situación ha promovido iniciativas sindicales orientadas a la disminución de la jornada de trabajo. La envergadura del desempleo estructural ha colocado a la "exclusión" como concepto central en la explicación de las particularidades que ha adoptado el mercado de trabajo y sus efectos sociales en el viejo continente (ILO-UNDP, 1997).

En un intento por comprender la nueva realidad social que se vive en América Latina se ha intentado utilizar el enfoque de la exclusión, recogiendo la experiencia europea (OIT, 1996; CEPAL, 1998). Sin embargo, este concepto parece discutible en una región en que las tasas de desempleo no alcanzan los niveles europeos, pero en la que sí se observa una alta precariedad de éste. Por otra parte, existen otras dimensiones de la vida social, y no sólo el trabajo, en las que el riesgo y la inseguridad son dominantes. Adicionalmente, la generalización de las comunicaciones en las sociedades latinoamericanas ha generado un proceso valórico y cultural inclusivo, de carácter inédito, con pautas globales que se imponen cotidianamente a todos los miembros de la sociedad latinoamericana independientemente de sus niveles de ingresos y extracción social. Esta forma de inclusión, por la vía de las comunicaciones, exacerba las desigualdades y coloca en evidencia la vulnerabilidad en que se encuentran los sectores subordinados en los países de la región.

Por tanto, el concepto de vulnerabilidad parece ser el más apropiado para comprender el impacto transformador provocado por el nuevo patrón de desarrollo en el plano social y para captar esa mayor exposición a riesgos en que se encuentra una gran masa de los habitantes de América Latina en el actual período histórico.

En este documento el análisis se centrará en sólo una de las dimensiones de la vulnerabilidad social que es el trabajo. Tanto porque éste constituye el recurso más importante con que cuentan los habitantes de las áreas urbanas para hacer frente a sus condiciones de vida como por la mayor facilidad de acceso a la información en éste ámbito.

I. Hacia un enfoque de vulnerabilidad social[1]

A. La vulnerabilidad: rasgo dominante de la nueva realidad social

En la década del ochenta, el gobierno del presidente Reagan en los EE.UU y de la Sra. Thatcher en el Reino Unido, así como la caída del muro de Berlín y la disolución de la URSS simbolizan el término de un ciclo histórico de largo plazo. Después del notable período económico expansivo de posguerra, la crisis fiscal del estado y la insuficiencia de las políticas keynesianas colocaron en jaque al Estado de Bienestar en el capitalismo industrializado. De manera simultánea, las debilidades económico-tecnológicas y el autoritarismo político alcanzaron un límite insostenible en el "socialismo real", llevándolo a su debate.

En la misma década del ochenta la crisis de paradigmas en los centros tuvo su propia expresión en la periferia subdesarrollada. En América Latina, la denominada "década perdida" no sólo expresó contradicciones económicas, sociales y políticas de coyuntura sino que puso en evidencia el agotamiento del patrón de desarrollo que había caracterizado a la región en los últimos cuarenta años. La apertura hacia la economía mundial, el retiro del estado de la actividad productiva y el papel predominante del mercado en la asignación de los recursos se convirtieron en los ejes del nuevo patrón de desarrollo.

[1] Un primer desarrollo conceptual sobre vulnerabilidad social lo desarrolló el autor en el documento "Vulnerabilidad Social en América Latina y el Caribe" (CEPAL, 1999a).

En el ámbito macroeconómico, el manejo equilibrado de las cuentas fiscales y el control riguroso de la oferta monetaria alcanzaron prioridad en la política pública. En el plano social, las políticas universales abrieron paso a la focalización de los recursos públicos, al mismo tiempo que se establecieron condiciones legales e institucionales para que el sector privado extendiera sus inversiones hacia la educación, la salud y la previsión social.

A fines de los años noventa, consolidadas las bases del nuevo patrón de desarrollo en casi todos los países de América Latina, se destaca el éxito logrado en la estabilidad de precios pero no se observa un crecimiento económico sostenido y su ritmo está todavía lejos del que caracterizó al período de posguerra[2]. En el plano social, el desempleo se encuentra en dos dígitos, el ritmo de reducción de la pobreza ha decaído en comparación a las décadas previas al ochenta y se amplió la brecha de la distribución del ingreso (CEPAL, 1999; Altimir, 1997; CEPAL, 1997; BID, 1998; OIT, 1999).

Pero lo más distintivo de la realidad social de fines de los años noventa es la vulnerabilidad. Porque más allá de las condiciones de pobreza y de concentración del ingreso, propias al capitalismo subdesarrollado, la economía de mercado abierta al mundo y el repliegue productivo y social del Estado han generado un aumento de la indefensión y de la inseguridad para una gran mayoría de personas y familias de ingresos medios y bajos, las que experimentan una notable exposición a riesgos especialmente en las áreas urbanas.

Existen factores objetivos y otros de carácter subjetivo que otorgan a la vulnerabilidad un rol explicativo fundamental. En primer lugar, la acentuación de la heterogeneidad productiva, con efectos en la ocupación, la segmentación del trabajo y mayor precariedad de éste. Se agrega a ello la desregulación laboral (o flexibilización), sin seguros de desempleo, con impacto en la protección de los asalariados. En segundo lugar, los sistemas mixtos de educación, salud y previsión, de carácter privado para las familias de altos ingresos y públicos para las capas medias y de bajos ingresos, con un manifiesto debilitamiento de éstos últimos. En tercer lugar, la disminución del peso cuantitativo de las organizaciones sindicales y su menor significación cualitativa como instrumentos de compensación de poder frente a los gremios empresariales. Finalmente, el notable crecimiento del sector informal de la economía, con alto peso en el empleo, y el escaso apoyo que recibe de las instituciones financieras privadas y del estado.

Por otra parte, en el plano de la percepción subjetiva, parece haber aumentado un sentimiento de indefensión en las capas medias y de bajos ingresos generado por el repliegue del estado de la función protectora que tuvo en el pasado e incluso por la preponderancia que han adquirido los valores que fomentan el esfuerzo individual en la lucha por la vida por sobre las lógicas colectivas (PNUD, 1998).

Es cierto que la apertura al mundo, el predominio del mercado en la vida económica y el repliegue del estado de las funciones que tuvo en el pasado ampliaron los espacios de actuación de ciertas capas de la población, con nuevas y mayores oportunidades profesionales y de negocios. Pero, por otra parte, también provocaron un cambio tan rápido y de tanta envergadura en la economía y en las instituciones que acentuaron las condiciones de vulnerabilidad de las personas y familias de ingresos medios y bajos en las áreas urbanas, las que se encuentran hoy expuestas a mayores riesgos de los que existían bajo el patrón de desarrollo de la ISI.

Independientemente de las distorsiones macroeconómicas que generó la ISI éste patrón de desarrollo permitió mayores oportunidades de empleo gracias a que su base productiva centrada en el sector industrial, con menor heterogeneidad productiva, no tenía las actuales exigencias de competitividad, propias a una economía abierta. Junto a ello un sector público muy extendido,

[2] Mientras la tasa de crecimiento del producto en la década del noventa apenas superó el 3% promedio anual, en el período 1945 a 1980 fue de 5.5%.

como productor y regulador, se constituyó en un vigoroso generador de puestos de trabajo. También las políticas de protección de la economía interna ofrecieron mayores garantías de sostenibilidad a los sectores de menor productividad. Y, finalmente, la universalidad de la salud, educación y previsión social, aunque subsidiaba implícitamente a los grupos de altos ingresos, generaba al mismo tiempo oportunidades de promoción social a los grupos de ingresos medios y bajos de las áreas urbanas.

En los años sesenta, para entender la especificidad social del patrón de desarrollo de la ISI, surgió el concepto de marginalidad[3]. Tanto en los sesenta como en los noventa la pobreza y la concentración del ingreso han estado presentes en los países de América Latina. Sin embargo, la marginalidad otorgó un sello distintivo al patrón de desarrollo de posguerra con el vigoroso crecimiento experimentado por los flujos migratorios de los pobres hacia las ciudades, atraídos por las mayores oportunidades que ofrecía el empleo en la industria y en el sector público así como por las políticas sociales que favorecían especialmente a los grupos urbanos. Actualmente, en cambio, el rasgo social distintivo es la vulnerabilidad, resultante de los mayores riesgos provocados por el estilo de producción y las instituciones económicas y sociales características de una economía que se ve obligada a mejorar su presencia competitiva en el mercado mundial.

Por tanto, la persistencia de la pobreza y la mala distribución del ingreso son fenómenos que constatan las carencias y desigualdades propias al capitalismo subdesarrollado; en cambio, la vulnerabilidad parece ser un rasgo social dominante propio del nuevo patrón de desarrollo en los países de la región. Esto es lo que la convierte en un interesante concepto explicativo de la problemática social de fines del milenio, complementario a los tradicionales enfoques de pobreza y de distribución del ingreso.

B. El concepto de vulnerabilidad social

Los términos "vulnerabilidad" y "grupos vulnerables" se vienen utilizando con mucha frecuencia en círculos intelectuales y gubernamentales de América Latina. Los fuertes impactos sociales provocados por los programas de ajuste tienen responsabilidad en la incorporación de esta nueva terminología.[4] Sin embargo, no se observa gran precisión conceptual cuando se hace referencia a la vulnerabilidad social y la mayoría de las veces se la confunde con pobreza.[5]

El concepto de vulnerabilidad social tiene dos componentes explicativos. Por una parte, la inseguridad e indefensión que experimentan las comunidades, familias e individuos en sus condiciones de vida a consecuencia del impacto provocado por algún tipo de evento económico-social de carácter traumático. Por otra parte, el manejo de recursos y las estrategias que utilizan las comunidades, familias y personas para enfrentar los efectos de ese evento.

Esta conceptualización tiene su origen en dos vertientes. Por una parte, en los estudios sobre desastres naturales, los que suelen evaluar los riesgos de comunidades y familias ante fenómenos

[3] Después de la crisis de los años treinta y hasta fines del decenio de los setenta, el patrón de desarrollo latinoamericano -basado en la industrialización y el mercado interno, con un estado productor, generador de empleo y proveedor de servicios sociales- estimuló un masivo flujo migratorio del campo a las ciudades. Las oportunidades de trabajo en la industria y en las empresas públicas y el acceso a los beneficios de salud, educación y previsión social que ofrecía el estado favorecieron principalmente a las poblaciones radicadas en las ciudades. En tales condiciones, los campesinos optaron por mejores condiciones de vida en las áreas urbanas, lo que hizo crecer "el allegamiento" y las "poblaciones marginales" en las ciudades. De aquí surgió, entonces, la teoría de la marginalidad, para explicar el rasgo social dominante que caracterizó al patrón de desarrollo entre los años treinta y los setenta.

[4] La preocupación por los "grupos vulnerables", producto de la nueva realidad mundial y regional, se hizo evidente en los años noventa en varias reuniones internacionales: la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, (1995); la Convención Internacional de los Derechos del Niño, (1990); la Conferencia Internacional de la Mujer, (1995); la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, (1994), y las sucesivas reuniones sobre las etnias originarias.

[5] De hecho, las políticas de focalización que reemplazaron a las de universalidad se orientan precisamente al diseño e implementación de programas públicos en favor de los "grupos vulnerables" asociados éstos a las personas de mayores carencias.

catastróficos y diseñan estrategias para hacerles frente.[6] Por otra parte, y muy recientemente, el mundo intelectual anglosajón comenzó a utilizar el enfoque de vulnerabilidad para comprender los cambios en las condiciones de vida que experimentan las comunidades rurales pobres en condiciones de eventos socioeconómicos traumáticos (Chambers, 1989; Chambers, 1995; Longhurst, 1994; Buchanan-Smith y Maxwell, 1994; Bayliss-Smith, 1991).

La insatisfacción analítica con los enfoques de pobreza y sus métodos de medición ha extendido los estudios de vulnerabilidad. Así, estos especialistas señalan que el concepto de pobreza, al expresar una condición de necesidad resultante sólo de la insuficiencia de ingresos, se encuentra limitado para comprender el multifacético mundo de los desamparados. En cambio, el enfoque de vulnerabilidad al dar cuenta de la "indefensión, inseguridad, exposición a riesgos, shocks y estrés" (Chambers, 1989), provocados por eventos socioeconómicos extremos entrega una visión más integral sobre las condiciones de vida de los pobres y, al mismo tiempo, considera la disponibilidad de recursos y las estrategias de las propias familias para enfrentar los impactos que las afectan.

En realidad, el enfoque de pobreza califica de forma descriptiva determinados atributos de personas y familias, sin dar mayor cuenta de los procesos causales que le dan origen. La vulnerabilidad, en cambio, hace referencia al carácter de las estructuras e instituciones económico-sociales y al impacto que éstas provocan en comunidades, familias y personas en distintas dimensiones de la vida social. Esta diferencia conceptual tiene, desde luego, importancia explicativa. Pero además también debiera tener incidencia en las políticas públicas, con tratamientos que permitan atacar la pobreza y la vulnerabilidad de forma integral.

Es posible coincidir con Moser (1998) en que los cambios en el entorno económico, social y político, generados por shocks repentinos o transformaciones de carácter estructural, pueden llegar a ser tan adversos sobre las familias y comunidades como los desastres naturales. En efecto, los ajustes macroeconómicos y los cambios en el patrón de desarrollo de América Latina, así como el paso desde el "socialismo real" al capitalismo en Europa Oriental, y el repliegue del Estado del Bienestar en Europa Occidental, han producido reestructuraciones productivas, tecnológicas, económicas, sociales e institucionales de tal envergadura que han colocado en condiciones de indefensión e inseguridad a millones de habitantes en todo el mundo.

También es cierto que al disminuir las redes de protección social del estado en salud, educación y seguridad social, y al verse impactadas las comunidades por el mayor desempleo y precariedad en el trabajo, las familias afectadas suelen implementar estrategias basadas en el manejo de sus propios recursos para defender sus condiciones de vida. Por ello que algunos expertos del Banco Mundial hacen énfasis de que los pobres deben ser vistos como, "…administradores estratégicos de un portafolio complejo de activos" (Moser, p.4). De tal manera, constatar y valorar los recursos y capacidades que tienen los pobres en vez de insistir en la escasez de ingresos, como lo hace el enfoque de pobreza, puede resultar interesante desde el punto de vista interpretativo y de la política pública.[7]

---

[6] En Longhurst (1994) se encuentra una revisión de la literatura sobre vulnerabilidad vinculada a los desastres naturales. También el World Food Program (1996) ha analizado, desde la perspectiva de la vulnerabilidad, los riesgos de regiones y comunidades frente a las hambrunas.

[7] Una investigación de C. O. Moser, que utiliza el enfoque de vulnerabilidad/ activos en áreas urbanas de Ecuador, Filipinas, Zambia y Hungría mostró que frente a los shocks que afectaron a los habitantes de cuatro comunidades (altas tasas de inflación y fuertes reducciones del ingreso per cápita), se produjeron variadas reacciones de las familias orientadas a movilizar dinámicamente sus activos de la siguiente manera: **Trabajo**: Aumento del trabajo de las mujeres; aumento del tiempo de las mujeres destinado al cuidado de los niños; mayor tiempo de las mujeres destinado a buscar agua limpia; aumento del trabajo infantil. **Vivienda**: Renta de habitaciones y establecimiento de empresas familiares en las viviendas; construcción de viviendas en terrenos de los padres para la acomodación de matrimonios jóvenes. **Infraestructura social:** Sustitución de bienes y servicios públicos por privados, en la provisión de aguas limpias y para acceso a salud; conexiones ilegales al tendido eléctrico. **Relaciones familiares:** Mayor apoyo en las redes de apoyo de familias extendidas; y, aumento de procesos migratorios y remesas familiares. **Relaciones sociales**: Mayor

Sin embargo, a diferencia de la visión de Moser (1998), hay que reconocer las insuficiencias de las iniciativas y recursos existentes en la sociedad civil para enfrentar sus condiciones de indefensión e inseguridad cuando no tienen un adecuado acompañamiento de la política pública. Valorar las iniciativas, capacidades y recursos existentes en los grupos vulnerables de la sociedad no debiera significar, en ningún caso, que el estado prescinda de su actividad reguladora, compensadora y de protección social de los grupos más débiles. Por el contrario, a éste le cabe una responsabilidad insoslayable de garantizar una seguridad mínima a todas las personas y de facilitar el acceso a similares oportunidades a todos los miembros de la sociedad. De esta manera, se abre un ámbito en las políticas y programas públicos para enfrentar los desafíos de la vulnerabilidad sobre la base de una convergencia entre los recursos y estrategias existentes en las comunidades y familias y las iniciativas y recursos del estado.

Las estrategias de movilización de recursos existentes en las familias de bajos ingresos para reducir la vulnerabilidad pueden ser, en algunos casos, controvertibles desde el punto de vista del conjunto de la sociedad. Por ejemplo, las familias afectadas por situaciones críticas se ven obligadas en muchas ocasiones a enfrentar el desempleo del jefe de hogar enviando a los niños a trabajar. Éste tipo de iniciativas no sólo afecta éticamente a toda la sociedad sino también limita el fortalecimiento de su capital humano y consecuentemente el potencial económico de un país. Por tanto, de lo que se trata es que frente a cada dimensión en que se manifiesta la vulnerabilidad social- trabajo, capital humano, capital social, relaciones sociales- la política pública debe estar atenta a implementar iniciativas complementarias o, en algunos casos, alternativas a las desarrolladas por las familias, teniendo siempre como norte fortalecer los recursos de éstas pero también las del conjunto de la sociedad.

Por ello resulta insuficiente constatar la existencia de recursos e iniciativas en la sociedad civil. Porque no siempre es posible reducir la vulnerabilidad utilizando los recursos que poseen las familias si no se presentan las suficientes oportunidades o si éstas son manifiestamente desiguales según estratos sociales[8]. En definitiva, las oportunidades que brindan el mercado, el Estado y la sociedad son determinantes para que las familias puedan aprovechar sus recursos y las utilicen para enfrentar la vulnerabilidad. Los recursos en poder de las familias, según señala el PNUD-CEPAL (1999), no siempre se transforman en activos movilizables, sino sólo cuando logran el aprovechamiento de las oportunidades existentes para elevar el bienestar o para mantenerlo en situaciones que lo amenazan.

La utilización del concepto de vulnerabilidad parece ser relevante, entonces, para entender el impacto psico-social que ha producido en los habitantes de América Latina el nuevo patrón de desarrollo. Los enfoques de pobreza y distribución del ingreso son insuficientes para comprender la condición de indefensión y el debilitamiento de los recursos y capacidades de amplios grupos sociales de la región producto del shock transformador.

El nuevo patrón de desarrollo, si bien ha abierto oportunidades y potencia los recursos existentes en ciertos sectores de la sociedad también ha cerrado oportunidades y ha debilitado los de una gran mayoría de la población. Por tanto, desde el enfoque de la vulnerabilidad se podrían impulsar iniciativas de política pública que apunten a potenciar los recursos y a complementar las estrategias que tienen las propias familias, y la sociedad civil en general, para posicionarse de mejor manera frente al patrón de desarrollo vigente. Éstas, sin embargo, no pueden reemplazar o

---

apoyo en créditos informales; aumento del apoyo entre familias para cuidado de niños; aumento de la actividad comunitaria en reparación de las escuelas, letrinas y equipamiento preescolar.

[8] Por ejemplo, cuando el jefe de familia pierde el empleo y se propone instalar un pequeño taller ocupando parte de su vivienda, una adecuada política pública debiera hacer accesible el crédito, apoyar en capacitación para la gestión, desarrollo de productos e información de mercados.

excluir las políticas y responsabilidades propias de protección básica que le corresponde al estado así como su obligación de ofrecer oportunidades iguales para todos sus ciudadanos.

C. Las dimensiones de la vulnerabilidad social

En mayor o menor medida, los recursos de que disponen las familias y personas en las áreas urbanas de América Latina sufrieron el impacto del nuevo patrón de desarrollo. Así, la vulnerabilidad se manifestó, en los años noventa, en las distintas dimensiones de la vida social: en el trabajo, en el capital humano, en el capital físico del sector informal, y en las relaciones sociales.

Los asalariados y trabajadores por cuenta propia se encuentran expuestos a mayores riesgos en el **trabajo** a consecuencia de la preponderancia adquirida por la apertura externa, con sus mayores exigencias de competencia, lo que acentuó la heterogeneidad productiva y ha promovido la desregulación del mercado de trabajo. Los trabajadores se enfrentan a mayor inestabilidad y precariedad en el empleo y a un manifiesto crecimiento de la informalidad. Esto ha provocado además el debilitamiento de las organizaciones sindicales y la disminución de sus capacidades de negociación.

El trabajo, sin duda el más importante de los recursos con que cuentan los grupos medios y de bajos ingresos en áreas urbanas, se encuentra acorralado por una forma de producción predominantemente basada en núcleos modernos que demandan escasa fuerza de trabajo. La incapacidad de generación de empleo de éstos, junto a la expulsión de fuerza de trabajo hacia las ramas de baja productividad y la precariedad resultante de las políticas de flexibilización, sin seguros de desempleo, ha provocado una alta condición de vulnerabilidad en el trabajo.

En la práctica, el acceso al empleo en las ramas modernas y en las grandes empresas, vale decir en el sector dinámico de la economía, se encuentra restringido a personas con formación altamente calificada. Para el resto de la fuerza de trabajo las oportunidades se reducen a las ramas de baja productividad y a las micro y pequeñas empresas, las que normalmente ofrecen bajos salarios y se caracterizan por una mayor precariedad. Es posible constatar, entonces, un estrecho vínculo entre vulnerabilidad social y empleo, que no existía con el patrón de desarrollo propio de la industrialización.

Ello explica que algunas estrategias familiares de recuperación de los niveles de ingreso se hayan centrado en la ampliación de las actividades informales y en el empleo de niños y adolescentes, los que muchas veces se ven obligados a renunciar al sistema educacional. Por su parte, los gobiernos hacen énfasis en políticas y programas de educación y capacitación para favorecer una mejor adecuación de los trabajadores ante la nueva realidad que presenta el mercado de trabajo, aunque en general con escaso éxito.

El denominado **capital humano** es otra dimensión dónde se observa un aumento de la indefensión de las personas. En efecto, a fines de la década del noventa cualquier tipo de educación y sistema de salud no asegura las mismas garantías de fortalecimiento del capital humano y por tanto oportunidades de progreso en la vida. Las nuevas instituciones y las políticas que caracterizan al patrón de desarrollo vigente han favorecido la proliferación de la educación privada y, en los hechos, se ha deteriorado la pública provocando un aumento de la vulnerabilidad de los educandos de los estratos medios y bajos de la sociedad en todos los niveles. Una característica propia de la educación en los años noventa es la segmentación según niveles de ingresos de los estudiantes. Los niños y jóvenes de alto nivel de ingreso acuden a establecimientos privados, los que ofrecen una mejor infraestructura y calidad formativa, mientras que los provenientes de familias de bajos ingresos pueden acceder sólo a establecimientos públicos, en los que es evidente el deterioro académico. Dadas las restringidas posibilidades de acceso al mercado de trabajo, las diferencias de

calidad entre la educación pública y privada son mucho más relevantes hoy día que el número de años de estudio de los educandos.[9]

En cuanto a la salud, la vulnerabilidad se torna manifiesta cuando se constatan las inequidades entre los servicios privados, asociados a la nueva institucionalidad con seguros de alto costo, que atienden a los sectores de altos ingresos, y seguros tradicionales, de carácter público, que ofrecen menor grado de protección para los sectores de bajos ingresos. Las tecnologías obsoletas, sistemas de administración ineficientes y los insuficientes recursos con que cuenta la salud pública en los países de América Latina han colocado a las personas de bajos ingresos en condiciones de franco riesgo cuando no pueden ser atendidas oportunamente o no pueden acceder a medicinas por sus altos costos.

Consecuentemente, la condición de vulnerabilidad en que se encuentran el capital humano de la población latinoamericana no sólo otorga al patrón de desarrollo una particularidad socialmente distintiva, sino que también muestra el escaso aprovechamiento que se hace de los recursos humanos para lograr el mejoramiento sistémico de la competitividad en los mercados mundiales.

La tercera dimensión en que se manifiesta la vulnerabilidad social se encuentra en el debilitamiento del **capital físico del sector informal**. La apertura externa y la entrada en vigencia del nuevo patrón de desarrollo provocaron un notable crecimiento del sector informal. Sin embargo, los trabajadores por cuenta propia, los artesanos, los talleres y pequeños negocios familiares, las microempresas y las unidades económicas solidarias ven debilitados sus activos productivos con un patrón de desarrollo que, al privilegiar el ordenamiento macroeconómico, limita las políticas estatales de protección y subsidios.

La importancia que tiene la tierra como activo productivo para un campesino ha sido largamente reconocida en los estudios y políticas agrarias. Aunque no en la misma medida, la utilización de la tenencia de una vivienda o de pequeñas maquinarias, herramientas y vehículos en las áreas urbanas pueden ser importantes para enfrentar los impactos provocados por el nuevo entorno económico. Los propietarios de viviendas, por ejemplo, ante condiciones económicas adversas alquilan habitaciones o dedican determinados espacios de la vivienda para desarrollar pequeños negocios, o, en otros casos, los dueños de un vehículo pueden destinarlo al transporte de carga. De aquí, entonces, la relevancia que pueden tener las políticas y programas públicos de crédito, capacitación empresarial, o el apoyo en información de mercados para que los pequeños empresarios movilicen y complementen los recursos que poseen, reduciéndo así su vulnerabilidad frente al mercado.

La cuarta dimensión en que se constata la vulnerabilidad se refiere a las **relaciones sociales**. Los vínculos y redes que tienen las personas y familias son muy determinantes para acceder a oportunidades de trabajo, información y posiciones de poder. Como señala el PNUD:

"Las redes sociales son aquellas estructuras de sociabilidad a través de las cuales circulan bienes materiales y simbólicos entre personas más o menos distantes. Es el vínculo que permite a la madre dejar a su pequeño hijo con la vecina cuando debe llevar a la hija al policlínico, el que permite a un padre empresario solicitar trabajo para un hijo a otro colega gremial. Las redes sociales operan como uno de los recursos básicos de supervivencia de familias en condiciones de precariedad. Se trata de uno de los mecanismos importantes de movilidad social y aprovechamiento de oportunidades" (PNUD, 1998, p.142).

El patrón de desarrollo vigente ha afectado las formas tradicionales de organización y participación social y de representación política por medio de los sindicatos, partidos políticos o

[9] En las mediciones de logros de aprendizaje se observa que mientras el promedio de los estudiantes apenas alcanza 50% de lo esperado en el currículo oficial, los estudiantes matriculados en colegios privados fácilmente logran el 100%. Incluso los puntajes de aquellos matriculados en escuelas privadas de elites son cercanos al puntaje promedio de los países desarrollados, (UNESCO, 1996).

movimientos sociales tradicionales (Panorama Social, 1997). La apertura al mundo, la privatización de la vida económica, la disminución del papel del estado como instancia de protección de la vida social y el debilitamiento de las organizaciones sindicales han acercado a los individuos al mercado, pero lo han aislado de la sociedad.

La exacerbación de la competencia ha reducido los hábitos solidarios y la responsabilidad social de los individuos, replegándose éstos en la familia como principal instancia de protección y sociabilidad. No obstante, también se puede observar que los pobres y grupos medios están creando formas nuevas de organización para enfrentar la vulnerabilidad ante la debilidad de los sindicatos, el menor peso de los partidos políticos y, en general, ante el agotamiento de las formas tradicionales de organización social. Surgen así iniciativas ciudadanas de socialización como las organizaciones de consumidores, de defensa del medio ambiente, de protección de los derechos humanos, contra la violencia e incluso de defensa por los efectos negativos de la globalización[10], entre otras.

En suma, el nuevo patrón de desarrollo que se instauró en los países de la región y que, con sus naturales especificidades regionales y nacionales, se generalizó en todo el mundo ha producido un impacto cuyo rasgo característico es la vulnerabilidad social. En la dimensión del trabajo la vulnerabilidad es destacada por el propio PNUD:

"La gente está más vulnerable en todas partes del mundo. El cambio del mercado laboral hace que la gente esté insegura respecto de su empleo y su sustento. La erosión del estado benefactor elimina las redes de seguridad. Y la crisis financiera es ahora una crisis social. Todo ello está ocurriendo mientras la mundialización erosiona la base fiscal de los países, en particular de los países en desarrollo, reduciendo los recursos públicos y las instituciones que protegían a la gente" (PNUD, 1999, p. 90; negritas nuestras).

[10] El fracaso de la reunión de la Organización Mundial de Comercio (OMC) en Seattle, en los primeros días de diciembre de 1999, para dar el inicio a la Ronda del Milenio se puede atribuir, en gran medida, a la vigorosa protesta de las ONGs, las que de manera muy similar a las luchas civiles contra la guerra de Vietnam, prácticamente acorralaron a las representaciones gubernamentales. Su movilización, cuestionando los efectos de la globalización en los países pobres es, quizás, un ejemplo paradigmático de la importancia que han adquirido las ONGs como formas nuevas de organización de la sociedad civil y de desafío a las políticas de los gobiernos.

II. Nuevo patrón de desarrollo y la vulnerabilidad social

La apertura hacia el mercado internacional hizo perder vigor al sector industrial fundado en la demanda interna[11], permitiendo que el mayor dinamismo de la producción se centrara en el sector primario exportador de los países del cono sur y que se consolidara la maquila en México y Centroamérica (Katz, en edición). Acrecentada la competencia internacional, por la disminución de los aranceles y la eliminación de las disposiciones de protección a la industria interna, el sector de bienes transables se vio obligado a mejoras tecnológicas y de productividad. Se acentuó así la heterogeneidad estructural, con un sector moderno, de avanzada tecnológica y alta productividad, volcado al mercado internacional mientras que se amplió el sector atrasado de la economía, vinculado al mercado interno (CEPAL, 1997; OIT 1999; ILPES, 1998).

"Los segmentos del sistema productivo más afectados por el cambio en las reglas del juego y en los marcos regulatorios fueron las ramas industriales que producían para el mercado interno, las firmas pequeñas y medianas y el conjunto de las empresas estatales. Se adaptaron con más éxito los sectores de exportación, las actividades vinculadas a los recursos naturales, grandes conglomerados y muchas empresas transnacionales" (CEPAL, 1997, p. 85).

El estado se retiró de las actividades productivas y de infraestructura para favorecer el accionar del sector privado, acorde con la concepción económica en boga.

[11] En claro contraste con las décadas anteriores, el empleo manufacturero en los años noventa apenas creció e incluso en Argentina y Brasil se produjo una contracción (Weller, 1998).

Paralelamente, se implementaron medidas desregulatorias en el campo laboral que apuntaron a disminuir costos de producción para mejorar la posición competitiva de los empresarios en el mercado internacional. Consecuentemente, en casi todos los países de América Latina se sancionaron leyes para flexibilizar las relaciones contractuales en el mercado de trabajo, sin seguros de desempleo, lo que debilitó la posición negociadora de los trabajadores y los colocó en mayor posición de indefensión frente al mercado de trabajo.

"Entre 1990 y 1995 varios países latinoamericanos han reformado sus legislaciones laborales, en especial los artículos relativos a contratos de trabajo, despidos y negociación colectiva. Los objetivos buscados con estas reformas son estimular la contratación con regulaciones que faciliten el despido y el contrato temporal, y normen la negociación colectiva" (CEPAL, 1997, p. 86).

Finalmente, la política social del estado perdió la connotación universal que tuvo en el pasado, y que favorecía especialmente a los grupos urbanos de ingresos bajos y medios. Los servicios sociales, tradicionalmente financiados y gestionados por el sector público, se segmentaron según ingresos y calidad. Nacieron los sistemas privados de salud y previsión y se multiplicaron los establecimientos educacionales para atender a los grupos de altos ingresos, con mejoramientos técnicos y de calidad cercanas a los de los países desarrollados; entretanto, los servicios de educación y salud de carácter público experimentaron un manifiesto deterioro, paralelo a las exigencias de mayor disciplina fiscal y a la aún incipiente modernización del estado.

"Las barreras de acceso de los pobres a los servicios de salud varían según el tipo de proveedor. Evidentemente, los pobres están en alto grado imposibilitados de sufragar gastos de medicina privada. Y, además, cuando las erogaciones con destino a la salud privada, que no los benefician, son muy altas e ineficientes, es también negativo su impacto en los recursos globales que la sociedad dispone para la salud. Por otra parte, las carencias presupuestarias o una inadecuada organización sectorial pueden imposibilitar el acceso de los pobres a los servicios de salud. Además, aun cuando éstos sean gratuitos, generalmente involucran costos implícitos para el usuario: tiempo para trasladarse a la unidad de atención, o para soportar largos períodos de espera o eventuales rechazos, pago de transporte o alojamiento y otros" (CEPAL, 1997, p. 127).

"El debilitamiento del capital humano en el plano de la salud se extiende también a la educación cuando: "los sistemas de medición de calidad que han comenzado a aplicarse en los últimos años muestran una clara segmentación del rendimiento escolar, que coloca en desventaja a los alumnos provenientes de familias de bajos ingresos. La inequidad también se expresa en la distribución del gasto en educación, pues a fines de la década pasada se destinaba más del 25% a la educación superior, y en la actualidad el quintil socioeconómico más alto recibe un 50% de este subsidio y el quintil de ingresos más bajo sólo se beneficia con el 5%" (CEPAL, 1997, p. 110).

En las condiciones descritas la vulnerabilidad se ha constituido, entonces, en un rasgo distintivo de la realidad social latinoamericana en la década del noventa. La consolidación del patrón de desarrollo en la región, con sus nuevas instituciones, y su efecto en el empleo, en el capital físico de los pequeños empresarios, en la educación, la salud y las organizaciones sociales ha producido un fuerte impacto en la vida de las familias, especialmente en las capas medias no profesionales y en los pobres de las zonas urbanas.

Los "problemas sociales emergentes", que tanto desesperan a la ciudadanía, tales como la corrupción, drogadicción, delincuencia juvenil y violencia, han aumentado severamente la inseguridad urbana. Estos nuevos fenómenos no pueden comprenderse hoy día sólo desde la perspectiva de la pobreza, sino a partir de la acentuación de las desigualdades y muy especialmente desde la condición de vulnerabilidad en que se encuentran muchas familias. La desigualdad y la vulnerabilidad, en las condiciones actuales de masificación y globalización de los medios de

comunicación, se hacen más evidentes en condiciones que se amplían las ofertas de consumo y se ven limitadas las posibilidades reales de satisfacerlas:

"De una parte, el bienestar social no se difunde en grados proporcionales al crecimiento económico, el número de pobres totales en la región no disminuye, y el consumo se estratifica al ritmo en que se diversifica; pero en contrapartida se expande el acceso a bienes simbólicos que provee la educación formal, la televisión y la información actualizada" (Hopenhayn y Ottone, 1999).

Eugenio Tironi, a diferencia de la visión anterior, cuando analiza el crecimiento, apertura y modernización de Chile, ha preferido destacar el sello positivo del consumo en los noventa que, según él, resultaría de las mayores oportunidades de la población a los bienes y servicios, en vez de la peligrosa tensión entre las ofertas de bienes y servicios y la dificultad a su acceso:

"El consumo ha sido central en el espíritu de los noventa. Ha permitido que gran parte de la población acceda a bienes y servicios que les estaban vedados hace pocos años, y que eran el privilegio exclusivo de las elites. Los estándares de calidad y de atención al cliente se elevan exponencialmente y son a la vez más homogéneos, social y geográficamente" (Tironi, 1999).

Dani Rodrik, también insiste en que los problemas centrales son tanto el aumento que han experimentado las desigualdades en la región como la indefensión en que se encuentran sus habitantes producto de las reformas. Destaca que garantizar mecanismos de protección y de seguridad social constituye una necesidad urgente para impedir que la población quede totalmente desamparada frente a las nuevas instituciones y relaciones económico-sociales. El autor recuerda que precisamente el seguro social en los países de Europa Occidental que se integraron dinámicamente a la economía mundial, después de la segunda guerra, fue fundamental para aliviar el impacto transformador experimentado por amplios segmentos de la sociedad frente a la "mercadización" de origen externo. Del mismo modo, señala la importancia que tuvieron los programas sociales y las transferencias de ingresos en los países de Asia oriental, para garantizar que la apertura externa no golpeara a los grupos más vulnerables de sus sociedades (Pensamiento Iberoamericano, 1998).

Se podría decir, entonces, de forma simbólica, que la vertiginosa apertura económica, la extensión de las comunicaciones, el predominio del mercado y el repliegue social del Estado, han arrojado en un muy breve lapso a los habitantes de América Latina a un mundo que apenas conocían, con desafíos culturales y de consumo difíciles de alcanzar. A diferencia de la visión de Tironi, "la presencia de multitudes en *malls*, restaurantes, balnearios, cines y aeropuertos" no constituye "una irrupción de las masas" accediendo a bienes y servicios, sino que en su gran mayoría se trata de observadores perplejos de esas nuevas pautas culturales y de consumo que los rodean y a las que les resulta difícil de acceder. En realidad, la gran mayoría de los habitantes de la región se ha visto sacudida por ese cambio radical en las reglas del juego económicas, sociales y culturales, que colocan en posición especialmente difícil a obreros, micro y pequeños empresarios y a las capas medias no profesionales. Pero, por otra parte, en favor de la visión de Tironi, hay que reconocer que ciertos sectores de población, aunque restringidos, han encontrado mayores oportunidades de trabajo, negocios y consumo con el nuevo patrón de desarrollo.

El Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD (1999) coloca en sus justos términos la problemática social que vive no sólo América Latina sino también el mundo a comienzos del nuevo milenio:

"Esta era de mundialización está abriendo muchas oportunidades a millones de personas en todo el mundo. El aumento del comercio, nuevas tecnologías, inversiones extranjeras, la expansión de los medios de comunicación y las conexiones de la Internet están alimentando el crecimiento

económico y el adelanto humano. Todo esto ofrece un potencial enorme para erradicar la pobreza en el siglo XXI" (PNUD, 1999, p. 1).

Pero, al mismo tiempo:

"...en el mundo en proceso de mundialización de menos tiempo, menos espacio y de fronteras que desaparecen, **la gente enfrenta nuevas amenazas a la seguridad humana, alteraciones súbitas y perniciosas a las pautas de vida cotidiana**" (PNUD, 1999, p. 4, en negritas nuestras).

III. Heterogeneidad productiva, empleo y vulnerabilidad

La creciente heterogeneidad productiva, la precariedad en el trabajo y la disminución del poder de negociación de los sindicatos han expuesto a nuevos riesgos a los trabajadores latinoamericanos. No resulta casual que el último informe de la OIT se denomine **Trabajo Decente y Protección Para Todos (OIT, 1999)** y destaque precisamente la necesidad de una respuesta tanto para enfrentar la condición de debilidad de los trabajadores como para asegurar la estabilidad social a largo plazo en los países de la región:

"La necesidad de ampliar las oportunidades de trabajo decente para hombres y mujeres y la de asegurar protección para todos, constituye la gran demanda regional insatisfecha. Es lo que la gente pide y quiere. Más aun, es lo que nuestros países necesitan si queremos construir sociedades estables para el futuro" (OIT, 1999, p. ii, negritas nuestras).

El fundamento material de la vulnerabilidad en el empleo se encuentra en la existencia de una estructura productiva altamente heterogénea. Ésta existía en el pasado pero se ha acentuado dramáticamente en la década del noventa, como resultado de la ampliación de las brechas de productividad tanto entre ramas de actividad económica como entre empresas grandes, altamente modernizadas, y empresas pequeñas, con escaso progreso técnico.

La inversión y el crecimiento se han concentrado sólo en algunas ramas dinámicas, ligadas a las exportaciones, y en ciertas actividades de infraestructura que sirven de apoyo al mejoramiento de

la competencia internacional como las comunicaciones, la energía y los servicios financieros. También se constata una alta concentración del capital en un escaso número de empresas, nacionales y extranjeras, con utilización intensiva de capital y alta productividad. Ésto contrasta con la existencia de una vasta gama de pequeñas empresas, atrasadas tecnológicamente, de baja productividad, operando en el resto de la economía, en ramas de actividad de escaso dinamismo y con alto grado de informalización.

La acentuación de las diferencias de productividad tanto entre ramas de actividad económica como entre empresas es un categórico desmentido al pronóstico previo a las reformas, que permitieron establecer la base productiva del patrón de desarrollo vigente. En efecto, la concepción neoclásica, en su versión neoliberal, aseguraba que el mejoramiento de los precios relativos resultante de la apertura, privatización y desregulación, al eliminar las distorsiones existentes en contra de las exportaciones, generaría una tendencia hacia la homogenización productiva (Katz, en edición). Esta visión señalaba además que el alto costo del capital con relación al trabajo resultante del proteccionismo, estimularía la producción y el empleo en los sectores transables sobre la base de la utilización intensiva de mano de obra, gracias a la apertura y al ordenamiento de los precios relativos (Weller, 1998).

Sin embargo, a fines de la década del noventa, las esperanzas de que se concretaría una convergencia de productividades y que además el sector moderno aumentaría la demanda por empleo se han visto frustradas porque:

"Las fallas de mercado y las asimetrías de información entre agentes productivos, regiones, etc., están jugando un papel importante detrás de la lentitud de adaptación y de la heterogeneidad de respuestas que es dable hallar al interior de la estructura productiva. Ello abre camino a posibles formas de exclusión y selección adversa, que los razonamientos convencionales de mercado simplemente no han previsto en la medida en que han supuesto que 'abrir, desregular y privatizar' era la condición necesaria y suficiente para el logro de un sendero de crecimiento más acorde con el verdadero "costo de oportunidad" de los recursos domésticos. Como parte de dicho razonamiento también se ha supuesto que lo que es bueno para la eficiencia microeconómica del aparato productivo necesariamente debería serlo para la equidad del proceso de transformación estructural preconizado" (Katz, en edición, p. 13 y 14).

La acentuación de la heterogeneidad productiva ha sido el factor determinante en la insuficiente generación de puestos de trabajo y además ha promovido la segmentación del empleo. En efecto, la capacidad de absorción de fuerza de trabajo del conjunto del sistema económico disminuyó ya que sólo una minoría de trabajadores encuentra empleos bien pagados y de calidad en los núcleos de actividad modernos. Entre tanto, la mayor oferta de puestos de trabajo, y de mala calidad, se concentra en empresas de baja productividad como lo señalan las cifras de crecimiento de éstos en el sector informal en todos los países de América Latina. Además, al ampliarse las diferencias de productividad entre ramas y entre empresas aumentaron las brechas salariales, con manifiesta pérdida de posiciones relativas para las remuneraciones de más baja calificación.

Se ha producido a fines de los noventa una suerte de destino manifiesto: la heterogeneidad productiva inhibe la generación de empleos en el sector más dinámico y segmenta el mercado de trabajo; esta segmentación amplia la brecha de remuneraciones lo que acentúa a su vez la concentración del ingreso. En estas condiciones las desigualdades resultantes de la mayor heterogeneidad productiva y de la segmentación del empleo no parecieran ser fáciles de revertir por la vía exclusiva de la extensión educativa, según reza el argumento de los gobiernos. En efecto, la demanda por trabajo de las empresas modernas es tan reducida, su elasticidad empleo es tan baja, y el tipo de trabajador que absorben es de tan alta calificación, que la respuesta de más educación resulta insuficiente estructural si no se diseñan simultáneamente otras iniciativas de políticas que

modifiquen radicalmente las deterioradas condiciones en que operan las actividades de baja productividad.

En tales condiciones, el trabajo se torna inseguro. Los núcleos dinámicos, con mejores empleos, y por tanto más altas remuneraciones no irradian su progreso al resto de la economía. Por el contrario, las reestructuraciones de las empresas modernas para mejorar posiciones competitivas suelen expulsar trabajadores considerados de bajo rendimiento. Por ello, acceder a los escasos nuevos puestos de trabajo que generan estas empresas exige educación de alta calificación universitaria o técnica y, muchas veces, requiere de apropiados vínculos familiares y sociales con el mundo de los negocios. De aquí entonces que la mayor fuente de trabajo se encuentre en las actividades de baja productividad, con empleos de escasa calidad y bajos salarios. Finalmente, los puestos de trabajo del sector público, tan abundantes en el pasado, se encuentran hoy día restringidos tanto por el repliegue del estado de las actividades productivas y de infraestructura como por las políticas macroeconómicas de disciplina fiscal.

El **Informe sobre Desarrollo Humano de 1999** destaca, no sólo para América Latina sino para todo el mundo, esa mayor inseguridad de los empleos y de los ingresos, como un rasgo característico de fines de los años noventa:

"Tanto en los países pobres como en los ricos, las alteraciones provocadas por la reestructuración económica y empresarial, y por el desmantelamiento de las instituciones de protección social han significado mayor inseguridad en cuanto al empleo y al ingreso" (PNUD, 1999, p. 4; negritas nuestras).

A. Aumento de la heterogeneidad productiva

En la década del noventa, en todos los países de América Latina las actividades más dinámicas se concentraron en las exportaciones, las que experimentaron alto crecimiento de la productividad y escasa demanda por empleo. En cambio, las ramas de bienes no transables (con excepción de aquellas de infraestructura de apoyo a las exportaciones), muestran un signo contrario, vale decir bajo crecimiento de la productividad y alto aumento del empleo.

Weller (1998) muestra para el conjunto de los países de la región el aumento sistemático de la productividad a lo largo del tiempo experimentado por el sector primario, reflejando los procesos de transformación modernizadora de la agricultura de exportación, de la minería, pesca y extracción forestal. En el sector manufacturero, gracias a la maquila y a algunas grandes industrias de exportación (como por ejemplo, la automotriz en México, Argentina y Brasil), se produce en la década de los noventa una recuperación del crecimiento de la productividad en el sector luego de la caída experimentada en los años ochenta. En el sector terciario, persiste en los años noventa el declinio de productividades arrastradas por las ramas más tradicionales.

En el sector industrial es indispensable diferenciar lo que ha sido la expansión de productividad de la industria manufacturera grande y el freno o debilidad en la pequeña industria, lo que también es destacado por Weller (1998). Estas diferencias expresan la capacidad de las primeras para adaptarse a la competencia externa y la debilidad de las segundas ante el desmantelamiento arancelario y la eliminación de los subsidios. En definitiva, estas diferencias ponen en evidencia el alto dinamismo de algunos núcleos de actividad no sólo en ramas económicas sino también en las grandes empresas.

También en el sector terciario corresponde establecer diferenciaciones entre las ramas que han tenido gran dinamismo en los noventa como servicios financieros, energía y comunicaciones, con alto crecimiento de la productividad y las ramas atrasadas, vinculadas al comercio, los servicios comunales, etc., y que se han caracterizado por su baja productividad.

En este trabajo se han analizado las cifras de productividad y empleo, según ramas de actividad abiertas a dos dígitos, para cuatro países de la región en los que el nuevo patrón de desarrollo se encuentra más consolidado, como son Argentina, Brasil, Chile y México, en los que se podrá observar tanto el aumento de las brechas de productividad como la insuficiencia en la creación de puestos de trabajo en los núcleos modernos.

En el Cuadro 1 se han identificado los valores de los índices de productividad de las ramas de menor y mayor productividad con relación al nivel promedio de la economía, para dos años seleccionados durante el período en que las reformas han alcanzado su consolidación. Las variaciones de estos índices muestran una ampliación de las brechas en los dos momentos considerados para los cuatro países, aunque de forma más atenuada en el caso de Chile. Esta ampliación de brechas es reflejo del notable aumento de la productividad media anual de las ramas modernas y del estancamiento de las ramas tradicionales registrados durante el período considerado.

Como se observa en los cuadros A del Anexo, la rama minería (que incluye la extracción de petróleo) y los servicios como electricidad, comunicaciones y servicios financieros tienen un notable crecimiento de la productividad en el período. La cifra de servicios financieros crece vigorosamente en Argentina, Chile y México, pero en Brasil no sucede lo mismo por la particular situación que significó la rentabilidad extraordinaria del sector producto de la hiperinflación en los primeros años de los noventa la cual adopta niveles normales luego del Plan Real. También se destacan los aumentos experimentados por la pesca en Chile y la maquinaria y equipos en Brasil, ramas que han estado en el eje de la inserción competitiva de estos países en la economía mundial.

Cuadro 1

ÍNDICES DE PRODUCTIVIDAD [1]

Países	Años	Valores del Índice	
		Mínimos	Máximos
Argentina	1993	0.2	5.3
	1997	0.2	6.4
Brasil	1991	0.5	2.9
	1997	0.5	4.6
Chile	1987	0.4	4.0
	1996	0.3	4.2
México	1989	0.3	4.4
	1995	0.2	8.2

Fuente: Elaboración propia con base en las cifras oficiales de Cuentas Nacionales de los respectivos países. En el caso de Chile, el monto de los asalariados fue tomado de la encuesta CASEN. [1]Corresponden al valor agregado por asalariado, calculado para cada rama de actividad, a dos dígitos de la CIUU. El índice es igual a uno para el promedio de todas las ramas.

Por otra parte, se puede confirmar estadísticamente la ampliación de la heterogeneidad productiva con el cálculo que se presenta en el Cuadro 2. Para las ramas clasificadas a dos dígitos (cuadros A del anexo), se calcularon coeficientes de variación, los que muestran aumentos bastante expresivos en los cuatro países y de manera especialmente significativa en Argentina y México.

Cuadro 2

COEFICIENTES DE VARIACIÓN DE LAS PRODUCTIVIDADES

Países	Años	Coeficientes
Argentina	1993	0.89
	1997	1.35
Brasil	1991	1.26
	1997	1.41
Chile	1987	0.94
	1996	1.08
México	1989	1.10
	1995	1.89

Fuente: Elaboración propia con base en las cifras oficiales de Cuentas Nacionales de los respectivos países. Para el caso de Chile, el número de los asalariados proviene de la encuesta CASEN.

Finalmente, la acentuación de la heterogeneidad también se refleja al agrupar las ramas por estratos de productividad y observando el grado de dinamismo que ellas han experimentado en el período. En el Cuadro 3 se destaca un notable crecimiento de la productividad en las ramas clasificadas en el estrato más alto, especialmente en Argentina y México. En los casos de Brasil y Chile se requieren algunas precisiones:

- En Chile, las ramas de pesca y comunicaciones, clasificadas en el estrato de productividad media, crecieron notablemente a lo largo del período considerado (10.5% y 11.2%, respectivamente; ver Cuadro A-3 del anexo), influyendo en el crecimiento del promedio de ese estrato en 1996. Esta situación es coherente con el hecho de que tanto la pesca como las comunicaciones han sido ramas muy características de los núcleos modernos, y han experimentado un gran dinamismo en la década del noventa.
- En Brasil, el aumento de productividad de las ramas intermedias es similar a las de más alta productividad (7.2% y 7.5%, respectivamente (ver Cuadro A-2 del anexo)), principalmente por el dinamismo de la rama "fabricación de maquinaria y equipo", la cual se refiere en gran medida a la industria automotriz que es uno de los núcleos dinámicos de la economía brasileña.

Cuadro 3

CRECIMIENTO DE LA PRODUCTIVIDAD DE RAMAS SEGÚN ESTRATOS

(tasa promedio anual)

País	Estratos de productividad		
	Bajo [1]	Medio [2]	Alto [3]
Argentina (1993-1997)	1.4	2.6	8.1
Brasil [4] (1991-1997)	2.8	7.2	7.5
Chile (1987-1996)	2.0	2.8	1.8
México (1989-1995)	0.4	-1.4	3.2

Fuente: Elaboración propia con base en las cifras oficiales de Cuentas Nacionales de los respectivos países. En el caso de Chile, el número de los asalariados proviene de la encuesta CASEN.

1 Las ramas clasificadas en el estrato de baja productividad son aquellas que en el año inicial tienen un índice de valor agregado por asalariado menor a uno.

2 Las ramas clasificadas en el estrato de productividad media son aquellas que tienen un índice entre uno y dos.

3 Las ramas clasificadas en el estrato de productividad alta son aquellas con un índice mayor a dos. Éstas últimas ramas son, en términos generales, coincidentes con las actividades económicas exportadoras o aquellas que le sirven de apoyo.

4 Excluye el sector financiero ya que el "ingreso inflacionario" previo al Plan Real generó una rentabilidad extraordinaria de los bancos, la que alcanzó a casi 4 puntos del PIB, desapareciendo a partir de 1995 (Sáinz y Calcagno, 1999).

B. Dinámica del empleo

En el Cuadro 4 se observa la variación del empleo por sectores de actividad económica en la mayor parte de los países de América Latina en los años noventa. Allí se constata una menor tasa de crecimiento del empleo en el sector primario, una modesta expansión en el sector secundario y un activo dinamismo en la creación de puestos de trabajo en el sector terciario. Esta situación se acentúa además en el año 1998 por razones de carácter coyuntural derivadas de la crisis asiática.

Cuadro 4

AMÉRICA LATINA: CRECIMIENTO DEL EMPLEO EN LOS AÑOS NOVENTA, POR RAMAS DE ACTIVIDAD

(promedio anual)

Sectores de actividad *	Promedio Ponderado	Promedio simple
Agricultura (10)	2.1	-1.1
Minería (4)	-2.2	-1.3
Ind. Manufacturera (15)	1.1	1.3
Construcción (15)	1.9	3.5
Comercio, rest. y hoteles (15)	3.8	5.1
Serv. Financieros (15)	6.0	8.0
Servicios básicos (14)	3.3	3.7
Serv. Sociales, comunales y pers. (15)	3.1	3.3
Total	**1.9**	**2.5**

Fuente: Weller (1998). * Cifra en paréntesis corresponde al número de países con información.

Estas cifras globales permiten ilustrar la hipótesis que la acentuación de la heterogeneidad productiva provocó una disminución de la capacidad de absorción del empleo en las ramas que contienen las actividades modernas y que precisamente las ramas de baja productividad son las que han asumido la principal responsabilidad en la captación de empleo.

En efecto, al revisar la situación del empleo para los mismos cuatro países en los que se analizó la evolución de las productividades (Cuadros B del anexo), se confirma que el crecimiento del empleo asalariado de las ramas de los estratos de más alta productividad en Argentina es apenas de un 0.7% promedio anual, mientras que el PIB en esas mismas ramas creció en 8.9%; en Brasil se produjo una disminución del empleo asalariado con una tasa promedio anual de -2.8%, mientras el crecimiento del PIB en las ramas de alta productividad fue del 4.4%; en Chile, el crecimiento promedio anual del empleo asalariado en las ramas que conforman el estrato de alta productividad fue de 5.8%, mientras el aumento anual del PIB de esas ramas fue de 7.7%. A pesar de que el ritmo de crecimiento de ambas variables parece similar, las ramas de alta productividad aportaron con el 34% al crecimiento del PIB y sólo con el 16% al crecimiento del empleo asalariado. Por último, en el caso de México, también se destaca en las ramas de alta productividad un bajo crecimiento del empleo con apenas el 0.3%, y con un aumento del PIB del 3.5%.

En suma, las cifras son consistentes en demostrar que las ramas de actividad económica modernas han sido poco dinámicas en la generación de empleo y que, en cambio, la mayor responsabilidad en el aporte al empleo asalariado les ha correspondido precisamente a las ramas de menor productividad.

Por otra parte, se observa en las ramas y empresas de alta productividad un proceso de *upgrading* de la fuerza de trabajo, vale decir una concentración del empleo nuevo creado en los niveles profesionales y técnicos (Weller, 1998) y una disminución de los puestos de trabajo en el personal administrativo y de servicios menores. Adicionalmente, en este tipo de servicios se ha desarrollado con gran vigor el sistema de subcontratación el que es especialmente utilizado por las grandes empresas en servicios de aseo, reparaciones, casinos, etc.

C. Productividad y remuneraciones

La heterogeneidad estructural y la segmentación del empleo afectó los ingresos laborales. Se amplió la brecha entre los ocupados de alta y baja calificación, lo que acentuó la ya negativa distribución primaria del ingreso existente entre el capital y el trabajo. En efecto, según CEPAL (1997), las remuneraciones de los profesionales y técnicos en relación a los trabajadores de los sectores de baja productividad aumentaron entre un 40% y 60% entre 1990 y 1994. "Las nuevas formas de gestión de las empresas y la tecnología actual incorporada en maquinarias y equipos han creado focos de alta productividad en las actividades más dinámicas que lideran el crecimiento de algunos países. Estas emplean fundamentalmente a profesionales, técnicos o trabajadores con calificaciones muy específicas, cuyas remuneraciones han empezado a aumentar rápidamente, a ritmos que superan los de los salarios vigentes en las actividades de productividad media de la economía y a niveles ciertamente más altos que el promedio observado en los sectores en que se ocupan" (CEPAL, 1997, p. 70).

En esta misma línea de argumentación la OIT destaca que los efectos de la liberalización del comercio en el empleo y los ingresos se traduce en que "la brecha que existe entre los salarios que perciben los trabajadores con diferentes niveles de calificación, contrariamente a lo que podría esperarse, no se cierra con la apertura de los mercados. Los trabajadores mejor calificados y los gerentes son los que más se benefician" (OIT, 1999, p. 37).

En los cuadros C del anexo se observan los índices de remuneración media por estratos de productividad para Argentina, Brasil, Chile y México. En Argentina y México se destaca claramente el aumento de las brechas de remuneraciones entre los estratos de alta y baja productividad en el período considerado. En Brasil las diferencias se mantienen mientras Chile resulta una excepción de acuerdo con las mismas cifras. Sin embargo, al utilizar la información del Instituto Nacional de Estadística de Chile (INE), con clasificación a un dígito, se observa en el Cuadro 5 una ampliación en el tiempo, aunque leve, de la brecha de remuneraciones en los sectores de actividad económica[12].

Cuadro 5

CHILE: ÍNDICE DE REMUNERACIONES SECTORIALES

Sectores	Índice de remuneraciones	
	1987	**1996**
Minas	1.37	1.91
Industria	0.81	0.93
E. G, A	1.28	2.07
Construcción	0.49	0.81
Comercio	0.84	0.81
Transporte y comunicac.	0.81	0.89
Finanzas	1.68	1.90
Servicios	0.74	1.02
Total	**1.00**	**1.00**

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas (INE), Compendio estadístico 1990 y 1997.

Por otra parte, aunque efectivamente la brecha de ingresos se amplió en favor de los trabajadores de las ramas de actividad modernas, de los empleados en las grandes empresas y de los más calificados, el gran crecimiento experimentado por la productividad en los núcleos modernos no se ha traducido en aumentos similarmente vigorosos de las remuneraciones, como se puede

[12] Esta fuente de información puede considerarse más homogénea, ya que la del Cuadro C del Anexo se construyó con las Cuentas Nacionales para las ramas de actividad económica y con las encuestas de hogares CASEN para las remuneraciones.

apreciar en los cuadros C del anexo. Sucede que los aumentos de productividad de los núcleos modernos no se trasladan en similar proporción a las remuneraciones, porque si así fuera las brechas de remuneraciones serían aun mayores.

Finalmente, en el Cuadro 6 se constata la menor proporción de las remuneraciones en el valor agregado por asalariado en los estratos de alta productividad. Esto es interesante a los propósitos de evaluar el peso relativo que tendría la fuerza de trabajo en los ajustes para mejorar posiciones competitivas en las ramas modernas. Si el peso de las remuneraciones es relativamente poco significativo se podría concluir que los despidos de fuerza de trabajo para fortalecer la competencia se vinculan en estas ramas más bien a ordenamientos racionalizadores antes que al propósito de reducción directa de costos. Sin embargo, los ordenamientos racionalizadores apuntan indirectamente a hacer más eficiente a las empresas y, en definitiva, su resultado no es tan distinto que aquel que tiene como referencia inmediata la disminución de costos por la vía de las remuneraciones.

Cuadro 6

RELACIÓN ENTRE LA REMUNERACIÓN DE ASALARIADOS Y EL VALOR AGREGADO, SEGÚN ESTRATOS DE PRODUCTIVIDAD

(En porcentaje)

		Estratos de Productividad		
País	**Año**	**Bajo**	**Medio**	**Alto**
Argentina	1993	66	33	45
	1997	63	28	37
Brasil	1991	37	24	24
	1997	39	31	23
Chile	1987	47	21	18
	1996	42	23	22
México	1989	50	26	30
	1995	55	28	26

Fuente: Elaboración propia, con base en las cifras oficiales de Cuentas Nacionales de los respectivos países.

IV. Precariedad en el empleo

La precariedad del empleo constituye otro rasgo distintivo de la vulnerabilidad a la que están expuestos los trabajadores. A fines de la década del noventa en todos los países de la región, se constata el aumento de los asalariados sin contrato, la disminución de los trabajadores con contratos permanentes, un gran número de trabajadores que no cuentan con beneficios de seguridad social y también se observa una disminución de la afiliación sindical.

Para algunos especialistas, las graves deficiencias del mercado de trabajo en los noventa, deben buscarse más en el crecimiento que ha experimentado el empleo precario antes que en el desempleo abierto (Rodgers y Reinecke, 1998).

La nueva realidad del mundo laboral con escasos puestos de trabajo generados por empresas modernas, con una demanda prácticamente nula en el sector público y caracterizada por las bajas remuneraciones en las ramas de baja productividad se ve agravada por el aumento de la precariedad del empleo en los últimos años.

Las iniciativas de desregulación para lograr mayor movilidad laboral dieron origen a una nueva legislación en casi todos los países de la región. Ello ha favorecido las contrataciones con duración restringida (temporal, a tiempo parcial o estacional) así como las causales de despido, la reducción de las indemnizaciones por despido y la limitación del derecho a huelga. Paralelamente se han visto afectadas las formas de negociación colectiva y los procesos de afiliación sindical de los trabajadores.

La precariedad del empleo se hace más evidente, por cierto, en las actividades de baja productividad de la economía las que representan en 1999 cerca del 60% en el total de la fuerza de trabajo, alza destacada si se compara con el 51.6% de 1990. Como ya se ha señalado, ello es consecuencia tanto de la insuficiente capacidad de creación de empleos de los núcleos productivos en que se basa el dinamismo del patrón de desarrollo así como del desplazamiento de empleos hacia el sector informal. Ello también es fruto de las reestructuraciones y privatizaciones del sector público el que, a diferencia de las décadas anteriores, prácticamente no genera empleo en años recientes.

En efecto, la participación del empleo del sector privado moderno en el empleo total no agropecuario ha disminuido desde 32.7% en 1990 a 28.4% en 1998; mientras que el sector público ha disminuido su participación en el empleo no agropecuario desde un 15.5% en 1990 al 12.9% en 1998. Consecuentemente, la responsabilidad de la mayor generación de nuevos puestos de trabajo en los años noventa ha recaído sobre el sector informal: de cada 100 nuevos puestos de trabajo que se crean en el total del empleo no agropecuario de la economía, 85 le corresponde al sector informal (OIT, 1999).

La disminución de los aranceles y la eliminación de los subsidios en la industria, junto a las nuevas reglas de la OMC que sancionan vigorosamente las medidas de protección internas, han colocado a las economías latinoamericanas altas exigencias de competitividad. El esfuerzo por disminuir costos y mejorar posiciones competitivas en el mercado internacional impulsó las reformas para flexibilizar el mercado de trabajo, sin seguros de desempleo, lo que acrecentó la precariedad y, sin embargo, no favoreció el aumento del empleo.

Según destaca recientemente el Director General de la OIT:

" Si bien se está pasando de la defensa de la estabilidad en el empleo a la promoción de la empleabilidad y protección del trabajador, los sistemas de protección social y las reformas no logran ampliar su cobertura e incluso, en algunos casos, las reducen. Hoy día, continúan excluidos de los beneficios de la protección social muchos trabajadores informales y campesinos pobres. Asistimos también al crecimiento del número de asalariados no registrados que, en gran proporción, trabajan en condiciones precarias y sin beneficios sociales. **Muchos trabajadores de la región se encuentran atrapados en un círculo vicioso de inseguridad económica, inseguridad laboral e inseguridad social**" (OIT, 1999, p. ii; negritas nuestras).

Según la misma OIT, el proceso de apertura y las exigencias de aumentar la competitividad han colocado a los costos salariales en el eje del debate en los países de la región. Por ello, las modificaciones más sustanciales de la legislación laboral y previsional introducidas en los últimos años, se orientaron precisamente a la reducción de los costos laborales (OIT, 1999, p. 37).

En el Cuadro 7 se puede observar, para cuatro países de América Latina, la apreciable diferencia de costos que significa, por ejemplo, la contratación de trabajadores temporales en comparación a los permanentes. Estas diferencias están vinculadas a los aportes patronales a la seguridad social pero espacialmente a la diferencia en los salarios brutos entre los trabajadores permanentes y los temporales.

Cuadro 7

COSTO LABORAL PROMEDIO POR HORA TRABAJADA, 1996
(ASALARIADOS PERMANENTES Y TEMPORALES EN SECTOR MANUFACTURERO)

(US dólares corrientes)

Países	Permanente (P)		Costo laboral	Temporal (T)		Costo laboral	T/P
	Salario	CIns [1]		Salario	CIns [1]		
Argentina	4.29	1.83	6.12	2.65	0.84	3.49	0.57
Colombia	1.37	0.73	2.10	0.90	0.48	1.38	0.66
Chile	2.38	0.90	3.28	1.40	0.53	1.93	0.59
Perú	1.29	0.83	2.12	0.83	0.54	1.37	0.65

Fuente: OIT: Tokman, V.E. y Martínez, D. (1999), Flexibilización en el Margen: La Reforma del Contrato de Trabajo. [1] Costo laboral no-salarial.

A. Aumento de los trabajadores asalariados no permanentes

Una expresión manifiesta de la precariedad en el empleo en los años noventa se encuentra precisamente en el aumento experimentado por los asalariados con contrato de trabajo de carácter temporal (no permanente). La nueva legislación laboral que flexibiliza los contratos ha facilitado las relaciones contractuales temporales y también la subcontratación de trabajadores mediante empresas de colocaciones. Los cifras son ilustrativas para algunos países de la región, como se muestra en el Cuadro 8.

Cuadro 8

TRABAJADORES URBANOS NO PERMANENTES SEGÚN TAMAÑO DE LAS EMPRESAS

(en % sobre el total de trabajadores urbanos en cada tamaño)

	Año	Total	Menos de 5 ocupados	5 y más ocupados
Argentina	1997	17.9	27.0	14.0
Chile	1996	14.7		
	1990	11.0		
Colombia	1997	20.0		
	1980	6.6		
Costa Rica	1997	9.5	20.3	6.5
	1990	9.4	20.6	6.6
	1981	1.1	3.0	0.6
Ecuador	1997	45.1	69.5	35.6
El Salvador	1995	26.3	68.2	18.2
Venezuela	1997	15.4	20.9	13.7

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

En los países en que ha sido posible realizar comparaciones se destaca un crecimiento notable de las formas de contratación no permanentes en los últimos años. Cuando estas comparaciones no son posibles, de todos modos se constata, en años recientes, que un alto porcentaje del empleo asalariado urbano se lleva a cabo mediante contratos no permanentes. Por cierto, el aumento de los contratos no permanentes se presenta mucho más extendido en las microempresas, con porcentajes que a lo menos duplican a las empresas grandes.

El fenómeno de la asalariación temporal se observa en todas las ramas de actividad económica, aunque con mayor masividad en los servicios. Por otra parte, el mayor porcentaje de asalariados temporales se encuentra entre los jóvenes menores de 30 años, en las mujeres y en las personas con bajo nivel educativo (Tockman y Martínez, 1999).

B. Aumento de los trabajadores asalariados sin contrato

Otra expresión de precarización del mercado de trabajo, constatable en la mayor parte de los países de América Latina, es la alta proporción de asalariados urbanos sin contrato de trabajo. Para aquellos países dónde resulta posible establecer comparaciones en el tiempo, se destaca un notable incremento de éstos asalariados en comparación a los primeros años de la década o con relación a mediados de los ochenta como se observa en el Cuadro 9.

Algunos países ameritan ciertas precisiones. En México se tiene una cifra cercana al 36% para 1996, la que creció desde el 32.4% en 1989 y se mantuvo al mismo nivel de 1984, pero hay que considerar que en este año la economía se encontraba en plena crisis, expresando en este caso una realidad más bien de carácter coyuntural que estructural. En el caso de Paraguay no se tienen puntos de comparación en el tiempo, aunque si se destaca una alta presencia de los asalariados urbanos sin contrato del orden del 65% para 1995. En el único país en el cual la tendencia no se manifiesta es en Colombia, dónde se reduce el número de trabajadores sin contrato entre 1989 y 1996 desde un 37.5% al 31%.

Cuadro 9

TRABAJADORES ASALARIADOS URBANOS SIN CONTRATO DE TRABAJO

(en % sobre el total de trabajadores urbanos)

País	Año	Total
	1996	46.3
Brasil	1990	35.1
	1979	31.1
	1996	21.1
Chile	1990	15.1
	1996	35.8
México	1989	32.4
	1984	36.4
	1995	64.9
Paraguay		
	1996	33.0
Argentina [1]	1990	21.9
	1997	41.1
Perú [2]	1989	29.9
	1996	31.0
Colombia [3]	1989	37.5

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países. Para Argentina, Perú y Colombia: Tockman y Martínez (1999, p. 20).

[1] Gran Buenos Aires: industria y servicios.

[2] Industria, construcción y servicios.

[3] 10 áreas metropolitanas: industria, construcción y servicios.

Estas cifras también señalan que esa mayor precariedad que significa no tener contrato de trabajo se presenta más acentuadamente en las microempresas, al igual que en el caso de los trabajadores temporales. En efecto, en todos los países existe un altísimo porcentaje de trabajadores sin contrato en las microempresas y, también, las cifras revelan que está situación se ha convertido en un fenómeno creciente a lo largo de los años noventa, según se observa en el Cuadro 10, para algunos países de la región.

Como la pequeña y microempresa concentran una alta proporción de los ocupados en los países de la región y este fenómeno se ha acentuado en la década del noventa se puede concluir que la condición de precarización producto de la no formalización de relaciones contractuales mediante contratos de trabajo se ha convertido en una realidad muy extendida.

Cuadro 10

TRABAJADORES URBANOS SIN CONTRATO DE TRABAJO, SEGÚN TAMAÑO DE LAS EMPRESAS

(en porcentaje sobre el total de trabajadores urbanos en cada tamaño)

País	Año	Menos de 5 ocupados	5 y más ocupados
Brasil	1996	69.3	37.6
	1979	63.3	21.0
Chile	1996	46.5	14.2
	1990	30.0	10.7
México	1996	82.0	19.6
Paraguay	1995	94.6	54.4

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

C. Aumento de trabajadores sin seguridad social

También constituye una expresión de precariedad en el empleo esa condición de indefensión que significa que un alto número de trabajadores desarrollen sus funciones sin la debida afiliación a algún sistema de previsión social o de salud. Las cifras para casi todos los países de la región muestran una alto porcentaje de trabajadores en esta condición, la que alcanza proporciones muy altas en las microempresas.

Cuadro 11

AMÉRICA LATINA: PROPORCIÓN DE ASALARIADOS QUE COTIZAN EN LA SEGURIDAD SOCIAL, 1990-1998

Países/años	Sector informal			Sector formal	Total
	Total	Servicio doméstico	Micro empresas		
1990					
Hombres	32.5	35.5	32.5	79.1	68.4
Mujeres	27.0	16.6	30.9	77.2	65.1
Total	**29.2**	**17.6**	**34.7**	**80.6**	**66.6**
1998					
Hombres	28.1	28.7	28.1	75.5	63.2
Mujeres	25.1	16.2	36.7	79.4	60.3
Total	**26.0**	**16.8**	**30.9**	**77.2**	**61.6**

Fuente: OIT, Panorama Laboral 1999.

Como se observa en el Cuadro 11, en la década de los noventa se puede constatar que aumenta el número de trabajadores que no tienen adscripción a la seguridad social, tanto en el sector formal como en el informal, con la única excepción de Colombia (ver cuadro D del anexo, con cifras para todos los países de la región).

La baja cotización en la seguridad social de los asalariados en el sector informal alcanza a cifras altísimas, las que son muy significativas en las mujeres debido al alto grado de desprotección en el servicio doméstico.

D. Relación de ingresos entre trabajadores con y sin contrato

Además del aumento de la brecha salarial producto de las diferencias de productividad, la precarización del empleo ha conducido a marcadas diferenciaciones salariales. En el cuadro 12 se muestra el porcentaje de ingresos que reciben los trabajadores sin contrato de trabajo en comparación a los que sí lo tienen. En todos los países se observa que los ingresos de aquellos son sustancialmente más bajos que los que tienen contratos. Las cifras varían, para el último quinquenio de los noventa, entre los siguientes límites: en México, los trabajadores sin contrato

apenas reciben el 41% de los ingresos de los trabajadores con contratos, alcanzando en Venezuela las menores diferencias, con un 76% de los ingresos para esa misma comparación.

La posición de precariedad que significa recibir menores ingresos por no tener contratos de trabajo revela un interesante vínculo existente entre pobreza y vulnerabilidad como veremos más adelante.

Cuadro 12

RELACIÓN DE INGRESOS ENTRE ASALARIADOS SIN Y CON CONTRATO DE TRABAJO, O ENTRE ASALARIADOS NO PERMANENTES Y PERMANENTES

PAíS	Año	Relación de ingresos (%)		
		Total	Menos de 5 ocupados	5 y más ocupados
Argentina [1]	1997	68	73	69
Brasil [2]	1996	65	64	60
	1990	69	-	-
	1979	55	53	75
Chile [2]	1996	52	63	60
	1990	59	78	65
Colombia [1]	1997	59	-	-
	1980	53	-	-
Costa Rica [1]	1997	47	68	53
	1990	53	73	62
	1981	56	100	55
Ecuador [1]	1997	63	73	70
El Salvador [1]	1997	52	70	55
México [2]	1996	41	55	49
	1989	55	-	-
	1984	50	-	-
Paraguay [2]	1995	51	56	60
Venezuela [1]	1997	76	82	79

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

1 Se refiere a la relación de ingresos entre asalariados no permanentes y permanentes.

2 Se refiere a la relación de ingresos de asalariados sin y con contrato.

V. Tendencias del desempleo

A fines de la década del noventa, la insuficiente capacidad de generación de empleo en los países de América Latina tiene, en primer lugar, un fundamento estructural. Es cierto que el crecimiento poco vigoroso del PIB, si se le compara con las décadas previas al ochenta, tiene responsabilidad en ello. Pero, sobre todo esa insuficiencia se explica por la baja elasticidad de demanda del empleo en los núcleos de actividad económica modernos. Además, las privatizaciones y el ordenamiento fiscal le han restado al sector público la capacidad de crear empleos que lo caracterizó en el pasado. En definitiva, en las ramas de baja productividad, y en las pequeñas empresas y microempresas se encuentra la demanda principal de fuerza de trabajo. Ahora bien, adicionalmente, en los años 1998 y 1999, el desempleo se ha agudizado por razones de índole coyuntural, derivadas de la crisis asiática.

El crecimiento promedio anual de la producción en la década del noventa alcanzó sólo el 3.1%, con una expansión de la fuerza de trabajo también del 3.1% y una demanda por empleo del 2.9% anual, lo que ha resultado insuficiente para hacer frente a la presión de la fuerza laboral. Consecuentemente, el desempleo urbano alcanzó en 1999 el 10.8%, como promedio simple, y el 9.0% ponderado, culminando así una tendencia marcadamente creciente desde 1990, como se observa en el Cuadro 13.

En casi todos los países de la región la tasa de desocupación urbana a fines de la década se muestra superior a la existente en 1990, y en varios países es comparable con la de mediados de los ochenta, momento álgido de la crisis de la "década perdida".

En suma, las particularidades del patrón de desarrollo vigente, los impactos de la crisis asiática y el insuficiente crecimiento que experimentó la economía en la década de los noventa impidieron responder a los requerimientos de empleo, a pesar de la disminución de la tasa de crecimiento de la fuerza laboral desde un 3.8% promedio anual en los ochenta al 3.1% en el periodo 1990-1998.[13]

Cuadro 13

AMÉRICA LATINA: DESEMPLEO ABIERTO URBANO

Países	1985	1990	1995	1998	1999
Argentina	6.1	7.5	17.5	13.2	14.5
Bolivia	5.7	7.2	3.6	4.4[2]	...
Brasil	5.3	4.3	4.6	6.8	7.7
Chile	17.0	7.4	6.6	6.8	10.1
Colombia	13.8	10.5	8.8	15.3	19.8
Costa Rica	7.2	5.4	5.7	5.4	.....
Ecuador	10.4	6.1	6.9	9.3	11.1
El Salvador		10.0	7.0	8.0	8.0
Honduras	11.7	6.9	6.6	5.8	5.4
México	4.4	2.8	6.3	3.2	2.6
Panamá	15.7	20.0	16.4	15.6	13.0
Paraguay	5.1	6.6	5.5	6.4[2]	....
Perú	10.1	8.3	7.9	7.8	9.8
R. Dominicana		19.6 [1]	15.8	14.3	....
Uruguay	13.1	9.2	10.8	10.2	12.1
Venezuela	14.3	11.0	10.9	11.3	15.3
América Latina*	10.1	8.2	8.8	9.7	10.8
América Latina **	8.3	5.7	7.2	8.2	9.0

Fuente: OIT, Panorama Laboral 1999.* promedio simple.** promedio ponderado[1] Corresponde a 1991[2].Corresponde a 1997.

Por otra parte, la vigorosa incorporación de la mujer al mercado de trabajo ha sido particularmente dinámica en los últimos años aunque al mismo tiempo resultó frustrante que las tasas de desocupación de éstas sean todavía sustancialmente más altas que la de los hombres, lo que se agrega a los mayores grados de precarización y más bajas remuneraciones que caracterizan su participación en el mercado de trabajo. De todos modos, es preciso reconocer el significativo crecimiento de la ocupación femenina en los últimos 15 años para todos los países de América Latina. Esta mayor incorporación se vincula a varios factores, entre los que se cuentan el mayor peso que han adquirido en la actividad económica el comercio y servicios- sectores en que la mujer se desempeña con mayor frecuencia que los hombres-, el aumento de los niveles de educación de las mujeres, el creciente número de mujeres jefas de hogar y la precaria situación de los hogares pobres que induce al aporte de varios ingresos en la familia (CEPAL, 1998).

La tasa de desocupación y la inserción laboral precaria afecta al estamento juvenil con especial intensidad. La búsqueda temprana de trabajo de parte de los jóvenes se encuentra vinculada a la situación económica de los hogares y a la incapacidad del sistema educativo para retenerlos. Al igual que las mujeres los jóvenes se concentran mayoritariamente en el comercio y los servicios. El desempleo juvenil entre 15 y 24 años de edad representa más de la mitad de la desocupación en las áreas urbanas de los países de América Latina y ésta se acentúa notablemente en los cuártiles más pobres (CEPAL, 1999, cuadro II.4). El marcado desempleo juvenil parece ser muy determinante en los fenómenos de drogadicción, violencia y delincuencia que caracterizan al mundo actual.

[13] La tasa de crecimiento de la población de la región disminuyó en la década del noventa desde el 2.0% a 1.8% anual. Por otra parte, en esta década el 76% de la fuerza de trabajo está concentrada en áreas urbanas en vez del 66% en 1980. La tasa de participación de la fuerza laboral ha crecido fundamentalmente por la incorporación de la mujer al mercado de trabajo. La combinación de todos estos factores se ha traducido en una caída de la tasa de crecimiento de la fuerza laboral desde 3.8% anual en los ochenta a 3.1% en el período 1990-1998.

Finalmente, además de las mujeres y los jóvenes, los grupos de más bajos ingresos son los mayormente afectados por el desempleo en áreas urbanas con tasas que se duplican entre el cuarto y primer cuartil en países como Brasil, Colombia, Uruguay y Venezuela o que se cuadruplican como en Bolivia y Chile, (CEPAL, 1999, Cuadro III.3).

En suma, en la década del noventa los beneficios del crecimiento, de la internacionalización y de la modernización no han tenido una expresión positiva en el mercado de trabajo. En tales condiciones, las familias de más bajos ingresos, con menor educación, así como las mujeres y los jóvenes encuentran mayores dificultades para competir en una mercado de trabajo que ha reducido sus espacios, que se ha precarizado y que ha aumentado las exigencias de calidad.

Según destaca la OIT en su último informe, las perspectivas del empleo no parecen alentadoras. Las entrevistas que ha realizado este organismo internacional a dirigentes sociales "coinciden en avizorar una expansión del desempleo y la informalidad, aunque no creen que los salarios reales disminuirán o que aumentará el número de conflictos laborales. Ha habido consenso general en que el empleo es el mayor problema que tienen que enfrentar los países de la región. La unanimidad de las opiniones en cuanto a la importancia de enfrentar la situación del empleo refleja no solamente la preocupación que existe por el alto desempleo, sino también por **la inseguridad que sienten aquéllos cuyo puesto de trabajo les ofrece escasa o ninguna protección o un ingreso insuficiente para protegerse de futuras crisis",** (OIT, 1999, p. 35-36; negritas nuestras).

VI. Vulnerabilidad y pobreza

Se señaló que pobreza no es lo mismo que vulnerabilidad social. Mientras la primera se refiere a la escasez de ingresos monetarios para cubrir las necesidades básicas alimentarias y no alimentarias de los hogares, la vulnerabilidad hace énfasis en el impacto que provocan eventos económico-sociales extremos sobre las capacidades de las personas, como lo ha sido precisamente el cambio en el patrón de desarrollo en América Latina. Entonces, mientras la pobreza es una medición estadística de los recursos monetarios con que cuentan los hogares, la vulnerabilidad da cuenta del impacto del sistema económico y de sus instituciones sobre los recursos con que cuentan las personas. Pero, por cierto, existen puntos de encuentro entre pobreza y vulnerabilidad, ya que el conjunto de los recursos con que cuentan las personas son los que en definitiva pueden generar mayores o menores ingresos y, como se ha dicho, éstos se encuentran en los ámbitos del trabajo, del capital humano, del capital social y del capital físico.

A fines de los noventa los niveles de pobreza serán superiores a los de la década de los ochenta. Después del gran deterioro social de los años ochenta, se produjo un mejoramiento en la posición de los hogares pobres en 1997 que alcanzó un 36%, vale decir 5 puntos porcentuales menos que el existente en 1990. De esta manera, en cifras absolutas el total de la población pobre a esa fecha en la región representó 204 millones. La indigencia tuvo una evolución similar, disminuyendo desde un 18% en 1990 al 15% en 1997, lo que representó 90 millones de personas en esa condición. Sin embargo, estos avances positivos todavía no alcanzaban a recuperar los más bajos niveles de pobreza absoluta existente en 1980 ni el ritmo más acelerado de disminución que ésta experimentó en las décadas previas a los ochenta.

Más aún, la reciente crisis derivada del impacto asiático, con caída del PIB y aumento del desempleo, habrá aumentado las magnitudes de la pobreza a fines de la década. Estas constataciones colocan una nota de preocupación tanto respecto de la modalidad que ha adoptado el crecimiento económico así como sobre el resto de los factores que además del crecimiento inciden en la evolución de la pobreza.

Se debe reconocer la relación positiva existente entre la tasa de crecimiento del ingreso nacional bruto por habitante y la tasa media de disminución anual de la pobreza que han experimentado algunos los países de la región en los años noventa. El caso de Chile es aparentemente el más expresivo de esta relación, pero en realidad cuando se profundiza en el análisis del desarrollo de este país se puede apreciar que el crecimiento ha estado acompañado por otros factores como una agresiva disminución de la inflación, de cierto crecimiento del empleo en los sectores de alta productividad y sobretodo de políticas sociales que han favorecido a los grupos de más bajos ingresos.

Con respecto al nivel y evolución de la inflación en los países de América Latina ésta ha mostrado una correlación con el comportamiento de la pobreza, especialmente cuando se trata de aumentos o disminuciones significativas, vale decir en situaciones extremas. Las políticas antinflacionarias en Argentina, Brasil y Perú, de fines de los ochenta y comienzos de los noventa, permitieron reducir la pobreza, la que había crecido como consecuencia de aumentos de niveles de precios de 4 dígitos. El caso contrario es Venezuela que experimentó una brusca alza inflacionaria con efecto en un considerable aumento de la pobreza (CEPAL, 1999).

En segundo lugar, la evolución del mercado de trabajo muestra un vínculo muy directo con el comportamiento de la pobreza. Las diferencias de productividad y la acentuación de la heterogeneidad productiva afectaron el mercado de trabajo en casi todos los países de la región, con aumentos de la desocupación, segmentando el empleo y provocando un aumento de las brechas de ingresos entre los trabajadores de las ramas de actividad modernas y aquellos ocupados en las ramas de baja productividad. Por otra parte, en estas últimas se observan en varios países de la región pérdidas en los ingresos reales de los trabajadores. Otro rasgo determinante de la relación trabajo/ingresos es el número de ocupados por hogar (densidad ocupacional). La media de densidad ocupacional para la mayoría de los países de América Latina es de 0.40, vale decir dos personas ocupadas para un hogar de cinco personas. Sin embargo, aquí se encuentran diferencias según los niveles de pobreza de los países. Un primer grupo, con pobreza mediana o reducida presenta una alta dispersión de densidades ocupacionales entre los hogares de distintos niveles de ingresos. Por ejemplo, Argentina con una densidad ocupacional promedio de 0.40, muestra un extremo de 0.17 en los ingresos más bajos y de 0.72 en los ingresos más altos. Un segundo grupo de países con pobreza elevada muestra similar densidad ocupacional promedio pero menor dispersión. Es, por ejemplo, el caso de México, con una densidad promedio de 0.42, pero con extremos de 0.30 para los hogares de menores ingresos y de 0.59 para los de mayores ingresos. Esta característica diferenciada de la densidad ocupacional pareciera estar vinculada al grado de extensión del trabajo de baja productividad, el que precisamente es más abundante en el segundo grupo de países (CEPAL, 1998, p. 46).

Finalmente, las políticas sociales son determinantes en la reducción de la pobreza. Los mejoramientos de la infraestructura social (agua potable, alcantarillados, disponibilidad de electricidad y teléfonos); los avances sectoriales en educación, salud, previsión y vivienda; y, la atención focalizada en los grupos vulnerables (especialmente las transferencias en favor de los indigentes) son los tres ámbitos más importantes a considerar en las políticas públicas de reducción de la pobreza. El caso de Brasil es expresivo en cuanto a los efectos favorables en la disminución de la pobreza -12 puntos porcentuales de caída entre 1990 y 1997- producto de la derrota de la hiperinflación y de una eficaz transferencia de recursos del sector público en favor de los sectores

más pobres de la población. También, en el caso de Chile se combinaron factores como el crecimiento, la disminución de la inflación y una política pública de cierto éxito en favor de los hogares pobres, lo que disminuyó la pobreza casi a la mitad entre 1990 y 1998.

Se ha sostenido que los recursos de los pobres urbanos se encuentran muy debilitados con el nuevo patrón de desarrollo y consecuentemente ello ha afectado sus ingresos; vale decir el aumento de la vulnerabilidad en el trabajo, el capital humano, el capital social y el capital físico de los sectores informales, han incidido en la evolución negativa que ha experimentado la pobreza en los años noventa. La acentuación de la heterogeneidad productiva ha impactado los mercados de trabajo aumentando el desempleo abierto y la informalidad, con mayor vulnerabilidad del empleo. La salud, la previsión social y la educación han perdido ese carácter de redes de protección social que tuvieron en el pasado, adquiriendo una nueva connotación con el fortalecimiento de los sistemas privados y el deterioro de los sistemas públicos. El capital social -cuya expresión tradicional estaba en las organizaciones sindicales y los partidos políticos- se ha erosionado con la preponderancia del mercado y la valoración del mérito individual sobre los intereses colectivos. Aunque crece la informalidad, el capital físico de los micro y pequeños empresarios se ha debilitado frente a la concentración patrimonial, con la disminución de la protección y la eliminación de los subsidios.

El empleo en particular es un vínculo muy claro entre aumento de la vulnerabilidad y la pobreza. El creciente peso del mercado y la disminución del rol del estado en el actual período histórico hacen que el empleo asalariado y el trabajo por cuenta propia se constituyan en uno de los recursos más importante de los pobres urbanos para enfrentar la vida en las ciudades. Para las familias urbanas el ingreso para pagar su alimentación y techo, salud y educación proviene principalmente del trabajo. Como las mejores oportunidades de empleo en cuanto a calidad y remuneraciones están en el sector moderno de la economía y dependen cada vez más de altos niveles de educación de las personas, los pobres urbanos se encuentran lejos de acceder a estos puestos de trabajo. Así las cosas, es preocupante constatar, como se destacó arriba, que las tasas de desempleo se mantengan muy altas en el cuartil de más bajos ingresos y que, dentro de éste, los más afectados sean los jóvenes.

Los obstáculos que tienen las personas para vincularse productivamente al mercado de trabajo dificultan un acceso a remuneraciones satisfactorias, vale decir a la obtención de ingresos que permita que las familias puedan colocarse por sobre la línea de la pobreza. Al hacerse los procesos productivos más intensivos en tecnología y capital humano los grupos más discriminados para acceder a empleos de calidad y con buenas remuneraciones son las personas con menor educación. Por tanto, las bajas remuneraciones, los trabajos inestables, sin contrato y sin cobertura de seguridad social, se tienden a concentrar precisamente en las personas provenientes de los hogares pobres. Vulnerabilidad y pobreza se convierten en fenómenos convergentes. Como destaca PNUD-CEPAL, en un reciente estudio que utiliza el enfoque de la vulnerabilidad:

"Con la creciente centralidad del mercado en la estructura institucional que fundamenta el orden social, el actual escenario social registra, paralelamente, una creciente incertidumbre con respecto al trabajo como vía principal de construcción del futuro de las personas y sus familias. **A esta incertidumbre contribuyen el aumento del desempleo y del empleo precario, la flexibilización laboral, el debilitamiento de las instituciones sindicales y el retroceso del estado como empleador y garante de la protección social**" (PNUD-CEPAL, 1999, p. 22; negritas nuestras).

En este mismo trabajo se describen las estrategias que han adoptado las familias uruguayas pobres, movilizando el recurso trabajo para enfrentar la mayor vulnerabilidad en los hogares y defender así su bienestar. En él precisamente se destaca que tales estrategias contemplan el incremento del número de horas de trabajo del jefe de hogar, la incorporación o reintegro de la

mujer al mercado de trabajo, el trabajo de los hijos, la aceptación de condiciones de trabajo desventajosos o el pasaje a trabajador por cuenta propia.

De la misma forma, en el estudio realizado por Moser (1998), para comunidades pobres en áreas urbanas, se observa el mismo comportamiento en la movilización del recurso trabajo para enfrentar el deterioro en las condiciones de vida sobre la base del aumento del trabajo de las mujeres, el aumento del trabajo de los niños y la participación en actividades informales.

VII. Política social frente a la vulnerabilidad y la pobreza

Las nuevas particularidades que ha adoptado la realidad social de fines de los noventa en los países de América Latina, con el aumento de la vulnerabilidad y persistencia de la pobreza, en un marco macroeconómico de restricciones fiscales hace más difícil la política social, pero al mismo tiempo la convierte en prioritaria.

En primer lugar, enfrentar la vulnerabilidad y reducir la pobreza no puede descansar de forma exclusiva en la política social. Ésta, por eficiente y generosa que sea en el gasto se encuentra limitada por las condiciones que le imponen el crecimiento y la política económica. Con un estilo de crecimiento caracterizado por la heterogeneidad productiva le cabe al estado, mediante la política económica y con el apoyo de la política social, minimizar la tendencia estructural al desempleo y a la informalidad.

En segundo lugar, recuperar la universalidad de la política social es decisivo para garantizar a todos los miembros de la sociedad beneficios mínimos de subsistencia que permitan compensar las desigualdades de origen derivadas del patrimonio y de los ingresos. Por cierto, el acceso a mínimos sociales no tiene que excluir que las personas que cuenten con mayores recursos se costeen autónomamente su protección para que así los más carenciados puedan tener mejores beneficios.

En tercer lugar, debe valorarse la búsqueda de la eficiencia de la política social y sus programas. Pero ésta debe entenderse no sólo como el mejoramiento de la capacidad de los gobiernos en la priorización, diseño, elaboración de programas y evaluación sino también como la capacidad para combinar los recursos fiscales públicos con los recursos y las capacidades (iniciativas y estrategias) que tienen a su disposición las personas para hacer frente a la pobreza y la vulnerabilidad social.

Finalmente, resulta indispensable una apropiada institucionalidad del sector público que coloque en condiciones de igualdad la política económica y la política social, tanto para facilitar esa convergencia de recursos del estado y de la sociedad civil como para encontrar el justo equilibrio entre la racionalidad macroeconómica y el desarrollo social.

A. Garantizar el empleo y potenciar a las pequeñas empresas

La política social puede disponer de una gran cantidad de recursos, tener muy claro el objetivo de la equidad y proponerse programas muy apropiados para atacar los rezagos sociales. Sin embargo, si la política económica no la acompaña será muy difícil responder a las demandas de los grupos pobres y vulnerables de la sociedad. La política social no puede ser, como lo ha sido en estos últimos años, la depositaria de los efectos malsanos y de los errores de la política económica.

No existe sólo una razón ética para reducir la pobreza, la vulnerabilidad y las desigualdades existentes en la sociedad latinoamericana. Además hay una razón política muy profunda ya que la superación de los rezagos sociales permitirá atenuar las causas que dan origen a las inestabilidades y acumulación de contradicciones en el sistema político. Pero adicionalmente existe una razón económica. En efecto, ya que si las inestabilidades se agudizan pueden llegar a debilitar gravemente el marco apropiado para favorecer el ahorro, la inversión y el crecimiento. Al mismo tiempo, un insuficiente desarrollo social, especialmente del capital humano, impide potenciar de forma plena los recursos existentes y por tanto inhibir el crecimiento económico. Especialmente hoy día la utilización de todos los recursos humanos con la mejor calificación es fundamental para enfrentar la competencia internacional con éxito. Por ello que resulta contrario al propio dinamismo de una economía abierta al mundo tener un sistema de educación y salud que segmenta a la población según sus ingresos, sin oportunidades similares para todos los ciudadanos.

Por otra parte, también es preciso reconocer que la política social y el gasto que la sustenta deben respetar una política macroeconómica sana y estable ya que los desequilibrios fiscales y desordenes monetarios afectan negativamente a mediano plazo a los grupos sociales más carenciados.

Por tanto, el talento de los hacedores de la política pública radica en encontrar un apropiado equilibrio entre una política económica que favorezca el ahorro, la inversión y el crecimiento de forma sostenida y que paralelamente asegure un desarrollo social que erradique paulatinamente la pobreza, disminuya las desigualdades y que ofrezca protección básica a las familias en salud, vivienda, educación y frente a los eventos del desempleo.

Dos tareas prioritarias, de convergencia de la política económica y la política social, se le presentan al estado para enfrentar la heterogeneidad productiva y su efecto tendencial en desempleo estructural y aumento de la informalidad: mecanismos de protección del empleo e instrumentos de fomento para el crecimiento de la productividad de las pequeñas empresas. Por tanto, bajo las actuales condiciones del desarrollo capitalista latinoamericano, el estado no puede dejar librado exclusivamente al mercado las posibilidades de generación de empleo y el desarrollo de las empresas de baja productividad so pena de consecuencias económicas, sociales y políticas de extrema gravedad.

Para enfrentar la tendencia al desempleo estructural o cíclico le cabe a la política pública una participación muy activa tanto sobre la educación formal así como en el desarrollo de los recursos humanos.

La incorporación temprana de los jóvenes al mercado laboral favorece, como señalamos arriba, una alta tasa de desempleo en este segmento etéreo y al mismo tiempo frena su formación para enfrentar con apropiados instrumentos la lucha por la vida. Pero, también, esta incorporación temprana debilita el capital humano del conjunto de la sociedad lo que afecta su potencial competitivo en el mercado internacional. Por tanto, la retención de los jóvenes en el sistema educativo formal es la política más adecuada desde el punto de vista familiar y del conjunto de la sociedad para atacar una de las formas más dramáticas del desempleo y complementariamente para fortalecer los recursos humanos. Ello se logra entregando subsidios a las familias de bajos ingresos en todos los niveles de la enseñanza: prebásica, básica, media, técnica y universitaria. Para favorecer la eficaz utilización de estos subsidios su asignación debiera vincularse a resultados académicos y a la prueba de asistencia de los beneficiados en los establecimientos educacionales.

En segundo lugar, los programas de capacitación de carácter puntual y con curricula escasamente funcionales a las demandas del mercado de trabajo han generado frustraciones e insatisfacciones tanto de los trabajadores como del mundo empresarial. Ésos deben abrir paso definitivamente a sistemas nacionales de desarrollo de los recursos humanos que se orienten a preparar a los trabajadores para manejar las nuevas tecnologías y que permitan su readecuación a las reestructuraciones productivas propias del mundo moderno. En suma, se requiere capacitar y reentrenar de forma sistemática y permanente a lo largo de toda la vida útil de los trabajadores para que se adapten a las nuevas realidades tecnológicas y productivas en un mundo con crecientes exigencias competitivas. Bajo estas condiciones tiene sentido y vigencia la flexibilidad laboral, convirtiéndose en un instrumento útil para los trabajadores, para los empresarios y para mejorar la competitividad de la economía. Pero esta fluidez de los trabajadores para transitar desde de una empresa a otra o de una rama de actividad a otra debe complementarse, por cierto, con seguros de desempleo que garanticen ingresos básicos a los trabajadores cuando se encuentran sin actividad laboral y/o en procesos de capacitación y reentrenamiento.

Lamentablemente, con el actual estilo de desarrollo capitalista, basado en la exportación de recursos naturales, no se alcanzarán niveles cercanos al empleo pleno si el sector público no realiza un impulso de gran envergadura en favor de las empresas y ramas de baja productividad, dónde radica la principal fuente de generación de puestos de trabajo.

Por tanto, también para atender la informalidad la política económica deberá converger con la política social mejorando las condiciones de productividad de las micro y pequeñas empresas. Se deberá apuntar a que éstas avancen en productividad y competitividad que ofrezcan empleos de mejores ingresos y menor precariedad. Con mejores ingresos se podrá reducir la pobreza y con menor precariedad en el empleo se atacará la vulnerabilidad.

Las políticas antinflacionarias han privilegiado el equilibrio fiscal y el ordenamiento monetario por la vía del manejo de tasas de interés. Al mismo tiempo, el concepto de neutralidad se ha convertido en norma de la política económica; vale decir el mercado es el que determina de manera absoluta la asignación de los recursos, sin discriminación por tamaño de propiedad u origen del capital. En estas condiciones, el acceso al mercado de capitales de las micro y pequeñas empresas se ha hecho muy costoso no sólo por no existir tasas de interés subsidiadas o preferenciales sino porque en general las tasas de interés han sido altas en América Latina en comparación a otras regiones del mundo.

Por tanto, los empresarios modestos se han visto limitadas por un financiamiento de alto costo, con exigencias de garantías difíciles de satisfacer y en muchos casos se encuentran obligados

a recurrir a fuentes especulativas de carácter informal. En cambio, la gran empresa por su propia naturaleza no tiene esas limitaciones y encuentra la posibilidad, gracias a la actual mundialización de los negocios, a acceder a financiamiento en los mercados externos, con menores costos y mayores plazos cuando el mercado nacional se encarece. Por otra parte, más allá del financiamiento, los pequeños empresarios se encuentran en desmedro ante las prácticas monopólicas de las grandes empresas, con dificultades para obtener información tecnológica, de gestión y comercialización relevante para sus negocios y, finalmente, se enfrentan frecuentemente con trámites públicos engorrosos y lentos.

En general las iniciativas que han adoptado los gobiernos de la región han resultado insuficientes e ineficaces para promover el desarrollo de los pequeños empresarios. El aporte de éstos y de trabajadores por cuenta propia al crecimiento y al empleo no ha sido entendido suficientemente por los hacedores de las políticas públicas. Todavía parece existir la idea, propia a la industrialización por sustitución de importaciones, de que las empresas y personas ocupadas en el sector informal se transformarán paulatinamente en formales en tanto la economía crezca y los individuos vayan ampliando su nivel educacional. Además, muchos economistas tienen el convencimiento de que el mercado, de forma espontánea, irá consolidando las redes y vasos comunicantes entre el sector moderno y el atrasado de la economía. Lamentablemente esto no es así.

La política pública en favor de los pequeños empresarios ha operado con "planes pilotos" con la idea equivocada de que la informalidad es una situación transitoria. Por ello además es frecuente encontrar en los países de América Latina la existencia de muchas instituciones, sin coordinación entre ellas, para atender estas empresas lo que genera debilidad en la coordinación y evaluación de políticas hacia el sector. Al mismo tiempo, se constata la carencia de una política de regulación que proteja a las pequeñas unidades productivas y de servicios frente a las grandes empresas.

Si se acepta el argumento, que aquí se sostiene, de que el carácter estructural y creciente de las micro y pequeñas empresas es el resultado del propio patrón de desarrollo en curso y que el mejoramiento de su productividad es fundamental para avanzar en la competitividad sistémica y paralelamente reducir la pobreza y la vulnerabilidad se debieran al menos considerar las siguientes iniciativas en este campo:

- Impulsar una estrategia de fomento productivo, innovación, información, capacitación empresarial y financiamiento que discrimine positivamente en favor de las pequeñas empresas, integrando todos los esfuerzos que hasta ahora se realizan en forma dispersa. Esta estrategia debe sustentarse institucionalmente en una sólo entidad, con redes territoriales, de soporte técnico y asesoría permanente a las pymes.
- El establecimiento de Centros de Desarrollo de Productos, con el concurso de recursos públicos y privados, para favorecer la innovación tecnológica, el mejoramiento de calidad, diseño y comercialización de productos, que permitan en definitiva una participación competitiva de las pequeñas empresas en el mercado nacional e internacional.
- Respuesta a las necesidades de financiamiento de las pequeñas empresas sobre la base de tasas de interés y plazos similares a las de la gran empresa, especializando a los bancos públicos- en los países que todavía existan- en esta actividad y construyendo fondos de garantías con respaldo estatal. En el caso de las microempresas habría que estudiar un sistema de financiamiento, sin garantías (como la experiencia de Bangladesh), mediante bancos estatales.

B. Recuperar la universalidad de la política social

La focalización de los recursos públicos, que ha caracterizado el accionar de la política social en años recientes, es un esfuerzo que supuestamente atiende a la eficiencia fiscal pero que, sin embargo, deja de lado la indispensable protección que requieren los ciudadanos para participar plenamente de la vida en sociedad, especialmente en países en que las carencias son muy generalizadas.

Para enfrentar la indefensión e inseguridad de las familias, que las ha hechos más vulnerables a fines de la década de los noventa, parece indispensable recuperar el principio de universalidad en la política social. El estado debe proteger a los ciudadanos contra los riesgos de salud, vivienda y educación y la inseguridad económica que significa el desempleo. Vale decir, la política social debe garantizar un ingreso de subsistencia a los trabajadores cuando pierden el empleo lo que debiera financiarse mediante una combinación de mecanismos de ahorro previo obligatorio, de trabajadores y empresarios, y subsidio público. En segundo lugar, se requiere un sistema de previsión social que proteja a la ancianidad, con una combinación de capitalización previa individual, transferencia solidaria de recursos previsionales desde los grupos de mayores ingresos y subsidios del estado, que garantice niveles básicos de ingresos para atender necesidades de alimentación, recreación, salud y transporte. En tercer lugar, se precisa un seguro de salud universal que garantice una protección no discriminatoria, independientemente de las condiciones de ingreso de las personas. En cuarto lugar, el estado debe dar garantías de una educación de calidad para los niños y jóvenes, independientemente de sus condiciones de ingreso y origen social. Finalmente, las personas indigentes y discapacitadas debieran disponer de una protección básica de ingresos para satisfacer sus necesidades básicas.

En suma, aquí se sostiene que para reducir la vulnerabilidad en que se encuentran los grupos sociales de ingresos bajos e incluso medios se requiere de protecciones mínimas como las señaladas. Por cierto, este tipo de políticas no tiene porque excluir el que los grupos de mayores ingresos accedan a sistemas de seguros con niveles de protección superiores a los mínimos sociales indispensables, lo cual paralelamente permitirá agilizar el ahorro en la economía y aliviar los costos presupuestarios. Por otra parte, las medidas señaladas tampoco debieran eliminar los criterios de acción focalizada en comunidades y familias pobres, las cuales junto con los mínimos sociales requerirán de programas selectivos en vivienda, infraestructura social, capacitación para el trabajo, etc.

Deberá comprenderse que una política social que reduzca la indefensión e inseguridad en la vida de las personas demanda de mayor solidaridad, lo cual en la práctica deberá traducirse en un sistema de aportes progresivos al presupuesto público según los ingresos y patrimonio de empresas y personas. Esta mayor solidaridad no resulta fácil de asumir en condiciones de que los valores que predominan en la sociedad actual se caracterizan por aspiraciones e intereses individuales antes que por el progreso colectivo. No obstante, el alto grado de vulnerabilidad y de desigualdades que se observan en los países de la región está provocando una grave acentuación de contradicciones políticas e insuficiencias económicas que de no encontrar respuestas en el corto plazo pueden llegar a provocar una crisis social de proporciones.

C. Eficiencia en la política social: sector público y sociedad civil

El principio de la eficiencia suele asociarse en años recientes sólo con un buen uso de los recursos públicos. Sin embargo, debiera agregarse a ello la mejor utilización de ese conjunto de recursos que se encuentran en poder de los ciudadanos y que con una adecuada política pública pudieran potenciarse para reducir la pobreza y la vulnerabilidad.

Los recursos de las personas no son sólo aquellos ingresos monetarios, provenientes directamente del trabajo, aún cuando su importancia es indiscutible, especialmente en las áreas urbanas. En realidad, el bienestar de las personas también depende de la vivienda y el entorno medioambiental, de la infraestructura social-territorial (agua potable, electricidad, teléfono, alcantarillas, caminos pavimentados, complejos deportivos, etc.), de los servicios de salud y educación, de las redes de organización, de los instrumentos y herramientas acumulados y de las capacidades de las familias para defender o promover el desarrollo social.

En el enfoque de vulnerabilidad se destaca las iniciativas que impulsan los pobres con el desarrollo de estrategias de utilización de sus propios recursos para enfrentar períodos económicos difíciles. Por cierto no parece razonable pensar que se pueda enfrentar radicalmente la vulnerabilidad y reducir la pobreza exclusivamente con los modestos recursos con que cuentan los grupos más carenciados de la sociedad. Sin embargo, sí parece posible que una combinación de estrategias y recursos de la sociedad civil con el estado pueden mejorar la eficiencia y eficacia de la política social.

La construcción de viviendas, de complejos deportivos e incluso de caminos interiores son, en algunos países, muestras interesantes de una adecuada convergencia de intereses, estrategias y recursos de la ciudadanía con el sector público. En este caso los sistemas de ahorro previo para vivienda y/o el aporte en trabajo de las personas para la construcción de complejos deportivos y mejoramiento de caminos han tenido éxito en algunos países de la región y pudieran generalizarse.

Las iniciativas de las familias y personas en la construcción de talleres artesanales y pequeños comercios, muchas veces en las propias casa-habitación, requiere del apoyo complementario del estado para que tales proyectos tengan éxito. En este sentido, el aporte en capital humano, financiero e incluso físico (herramientas y algunos equipos, por ejemplo) debiera ser reconocido y apoyado con un aporte, por ejemplo similar, de parte del estado como forma de estímulo a estas iniciativas. Si a ello se agregan adecuadas políticas de financiamiento y capacitación empresarial como las anotadas en el apartado anterior se podría asegurar continuidad e incluso mejoramientos de productividad en las actividades de los micro y pequeños empresarios.

En cuanto a la salud y la educación es indiscutible el aporte profesional, tecnológico y de infraestructura que le corresponde al sector público. Sin embargo, las propias familias, con entrenamientos probablemente mínimos, pueden convertirse en un complemento significativo tanto en los servicios de salud para el cuidado de los enfermos en las clínicas como en las escuelas para el cuidado de los niños.

Las redes sociales, y las ONGs que las apoyan, que hoy día reemplazan el tradicional rol de los sindicatos e incluso de los partidos políticos comienzan a adquirir peso en la defensa del medio ambiente o defensa de los consumidores y probablemente adquirirán vigor en la lucha contra la delincuencia y la droga. El estado debiera establecer una alianza con las nuevas organizaciones ciudadanas para enfrentar esa gran cantidad de problemas sociales que provocan inseguridad y malestar social.

D. Institucionalidad social para el nuevo patrón de desarrollo

La estructura institucional necesaria para llevar a cabo la política social en la época actual debe tener una adecuada correspondencia con las nuevas condiciones y requerimientos que impone el patrón de desarrollo vigente.

Primero está el desafío de enfrentar la cuestión social con la misma preocupación que la económica y la política; luego se encuentra el reto de hacer converger la política y los programas de salud, educación y vivienda -de naturaleza sectorial- con la atención de los grupos vulnerables,

cuya esencia es la focalización y la territorialidad y, por último, es preciso concertar los esfuerzos de diversos actores e instituciones para erradicar la pobreza y reducir la vulnerabilidad.

Son diversos los actores e instituciones que deben converger para avanzar con efectividad en la superación de la pobreza y reducir la vulnerabilidad. Se necesita una adecuada política económica que promueva y asegure el crecimiento sostenido y controle la inflación. Con ello se promueve una de las principales demandas de los pobres urbanos, como es el empleo y, además, se garantiza la protección del poder adquisitivo de los asalariados. Sin embargo, se requiere adicionalmente favorecer el uso intensivo de la fuerza de trabajo no calificada para garantizar el empleo bajo el actual estilo de desarrollo.

En segundo lugar, el estado debe desempeñar un papel activo mediante políticas en favor de la equidad territorial y de los equilibrios medioambientales, con lo que se favorece a toda la sociedad, pero especialmente se mejoran las condiciones de vida de la población pobre, la que siempre resulta más afectada por la polución y la erosión de los suelos. Además, la lucha contra el tradicional centralismo de nuestros países debiera distribuir las actividades económicas y los servicios sociales de forma equitativa, en procura de favorecer a los territorios más alejados de las grandes ciudades.

En tercer lugar, y dado que el crecimiento por sí solo es insuficiente para resolver la pobreza, el estado se encuentra obligado a una directa y activa política social. Sus ámbitos de acción son los programas de naturaleza sectorial: educación, salud, justicia, trabajo y vivienda; la inversión en infraestructura social en los territorios; y, los programas focalizados hacia los grupos vulnerables.

En cuarto lugar, la lucha por superar la pobreza debe darse con la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales involucradas en los programas sociales. Desde luego, las franquicias tributarias al sector privado empresarial pueden llegar a desempeñar un papel destacado en los programas sociales, tal como sucede en los países desarrollados. Por otra parte, el crecimiento de las ONG en los países de la región -en condiciones de disminución de la función del estado- destaca su relevancia como instancias intermedias entre el estado y la sociedad. Finalmente, las capacidades humanas y materiales de los grupos atendidos por los programas sociales son siempre un desafío para la política pública en la perspectiva de profundizar la democracia y aumentar la eficacia de los programas sociales.

La estructura institucional existente en los países de América Latina no se ha colocado a la altura de los desafíos sociales y exige un profundo replanteamiento:

- La preponderancia que se ha otorgado a la política macroeconómica le dio un inmenso peso político a las autoridades económicas. Sin embargo, no existe una autoridad social que pueda ser interlocutor -al mismo nivel y con respaldo político efectivo- de la autoridad económica.
- El aumento de la vulnerabilidad provocado por los programas de ajuste y reformas estructurales favoreció el nacimiento de los fondos sociales de emergencia, o fondos de inversión social, y de servicios públicos formales para la atención de grupos vulnerables; incluso dio origen al establecimiento de ministerios sociales (ministerios de desarrollo humano o de planificación, que han volcado su énfasis a los asuntos sociales).
- No se percibe una articulación eficaz entre los ministerios sectoriales tradicionales y las nuevas instancias surgidas para atender a los grupos vulnerables de la sociedad. A pesar de la multiplicación de comités, comisiones y secretarías para el área social, la coordinación en este plano ha sido muy difícil y casi siempre ineficaz.
- Se hace indispensable la descentralización de recursos y programas, de manera tal que se puedan incorporar directamente las instancias locales en la ejecución de la política social y para impulsar la participación ciudadana en la lucha contra la pobreza. El peso histórico de las

instancias centrales y de los ministerios sectoriales así como la debilidad de las estructuras locales obliga a mayores esfuerzos y más decididas voluntades para modernizar y descentralizar la administración pública.

- La convergencia de los sectores público y privado en los programas sociales no ha resultado fácil. El sector privado ha bregado, de acuerdo con su propia lógica, por involucrarse en los asuntos sociales desde la perspectiva de ampliar su ámbito de beneficios mediante inversión y gestión en educación, salud y previsión social o en infraestructura social u otros programas públicos. Por otra parte, y a pesar del creciente número e importancia de las ONGs, sus relaciones con el Estado no han sido fluidas y, en muchos temas suelen enfrentarse.
- La participación de los pobres y de las organizaciones sociales ha sido más retórica que efectiva. No existen adecuados mecanismos que formalicen y comprometan la participación de las personas en los programas sociales que les competen ni tampoco de las organizaciones sociales en apoyo de los programas.

Se tiene la impresión de estar en un interregno en lo que se refiere a la institucionalidad social, hecho que no es casual sino que responde a esa suerte de inflexión que vive la política social, expresada en una transición en que se superponen, y muchas veces se confunden, los programas impulsados a partir de las iniciativas sectoriales -de tradición universal y centralista- con los programas orientados hacia los grupos vulnerables, cuya esencia es la focalización y la territorialidad.

A partir de fines del siglo pasado y comienzos del actual, el nacimiento de los ministerios sociales tradicionales -tales como los de educación, salud y trabajo-, y de las políticas universales que los caracterizaron, fue la respuesta institucional del estado para atender las reivindicaciones sociales de las capas medias y de los obreros organizados. Los ministerios de vivienda representan la reacción institucional para responder a las reivindicaciones de "los sin casa", que se multiplicaron en las poblaciones marginales, como un producto de la migración del campo a las ciudades que caracterizó a nuestros países a partir de los años cuarenta y que adquirió su máxima expresión a mediados de los sesenta.

El aumento de la vulnerabilidad y el repliegue de las políticas sociales universales, situación que resulta del nuevo patrón de desarrollo vigente, está exigiendo el establecimiento de una nueva institucionalidad gubernamental.

i) Autoridad social

El establecimiento de una verdadera autoridad, con un papel rector y coordinador del área social se ha convertido en una necesidad que no se puede soslayar en el momento histórico que vive la región. Esta autoridad debe tener capacidad y poder suficiente para dialogar en un mismo plano con las autoridades políticas y económicas de los gobiernos.

Tanto la superación de la pobreza como la reducción de la vulnerabilidad y de las desigualdades tienen implicaciones políticas muy serias (evitar inestabilidades) y una alta significación económica (mejorar la competitividad sistémica). Incluso, el no establecer una estrategia que trace un camino claro para superar estos flagelos puede afectar, a mediano plazo, los equilibrios macroeconómicos. Desde esta perspectiva, resulta fundamental que en el plano institucional se establezca una autoridad social con el mismo peso de la autoridad política y la autoridad económica.

La autoridad social podría adoptar la forma de un ministerio de desarrollo humano o de desarrollo social, bajo cuya dirección debieran estar tanto las políticas sectoriales (educación, salud

y vivienda) como las políticas en favor de los grupos vulnerables. Consecuentemente, y para dar funcionalidad a este esquema institucional, debieran establecerse viceministerios para cada componente sectorial y uno adicional para los grupos vulnerables.

ii) Descentralización territorial

La gestión gubernamental en las decisiones de inversión en infraestructura social y en programas sociales sectoriales o en programas de integrales de erradicación de la pobreza de los grupos vulnerables es más eficiente y eficaz cuando existe descentralización de las decisiones y recursos en el plano regional (o provincial, según el país que se trate).

Por cierto, el tema de la descentralización -institucional y de los recursos- va más allá de la problemática social y tiene que ver con la modernización general del estado en los países de la región. La autoridad regional -y particularmente la municipal- son las instancias públicas que pueden lograr ese indispensable acercamiento de las decisiones públicas a las personas (descentralización), facilitando la focalización (territorios y sectores sociales con mayores carencias) y la integralidad de la acción pública (intervención simultánea de todos en el mismo lugar con el mismo grupo objetivo).

iii) El municipio

La comuna debiera ser el primer punto de referencia institucional de la política social. En primer lugar, porque a ese nivel se logra la mejor identificación de las necesidades de las personas y se favorece la coordinación entre los intereses territoriales, regionales y sectoriales. En segundo lugar, porque el espacio comunal -por sus dimensiones reducidas y por el conocimiento directo que de él tienen las autoridades locales y las organizaciones sociales- resulta ideal para definir los programas sociales. En tercer lugar, porque el enfoque de la política social a partir de las instituciones comunales estimula la descentralización organizacional y presupuestaria y una mayor democratización y equidad territorial. En cuarto lugar, porque en el plano comunal resulta más fácil hacer converger los recursos públicos (sectoriales, regionales, municipales), privados, no gubernamentales y los de las personas involucradas en los programas.

En suma, una institucionalidad apropiada para responder a la nueva realidad social de los países de la región necesita de una autoridad de alto nivel, que articule efectivamente toda el área social. Vale decir, que abarque íntegramente los programas sectoriales y los programas de atención a los grupos vulnerables, en coordinación muy estrecha con las instituciones públicas responsables de los programas de inversión en infraestructura social. Esa autoridad debe tener el mismo peso que la económica y que la política, de manera tal que en el conjunto del sector público se exprese la búsqueda de equilibrios entre los tres ámbitos centrales de la acción gubernamental. Es necesario que la estructura institucional cuente con un alto grado de descentralización territorial para diseñar y ejecutar los programas sociales en las regiones y municipios. Requiere, además, de un efectivo vuelco hacia la sociedad civil en busca de incorporar sus potencialidades y recursos en favor del desarrollo social. Finalmente, le cabe preocuparse por su modernización mediante la capacitación de recursos humanos y el mejoramiento de los sistemas de información y de gestión de los programas.

Bibliografía

Altimir, Oscar (1997), Desigualdad, empleo y pobreza en América Latina: efectos del ajuste y del cambio en el estilo de desarrollo", en *Desarrollo Económico*, vol. 37, No. 147, Buenos Aires.

Bayliss Smith, Tim (1991), " Food security and agriculture sustainability in the New Guinea Highlands: vulnerable people, vulnerable places", en *IDS Bulletin*, Sussex, Reino Unido, julio.

BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (1998), Progreso económico-social en América Latina. Informe 1998-1999. Washington DC.

Buchanan-Smith, M. y Maxwell, S. (1994), Linking relief and development: an introduction and overview, en *IDS Bulletin*, Sussex, Reino Unido, octubre.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1997), La Brecha de la equidad (LC/G. 1954.(CONF.86/3), Santiago de Chile.

____, (1997a), Panorama social de América Latina 1996, Santiago de Chile.

____, (1998), Panorama social de América Latina 1997, Santiago de Chile.

____, (1998a), La exclusión social de los grupos pobres en Chile (LC/R. 1824), Santiago de Chile.

____, (1999), Panorama social de América Latina 1998, Santiago de Chile.

Chambers, Robert (1989), Vulnerability: How de poor cope?, *IDS Bulletin*, Sussex, abril.

____, (1995), Poverty and Livelyhoods: Whose reality Counts?, Discussion Paper No. 347, IDS, Sussex, Gran Bretaña, enero.

Hopenhayn, M. y Ottone, E. (1999), Ciudadanía e igualdad: la ecuación pendiente, CEPAL, borrador de discusión, Santiago de Chile.

ILO/UNDP (International Labour Organization/United Nations Development Program) (1997), Social Exclusion and Anti-Poverty Policy: A debate. Research Series, No. 110, Ginebra.

ILPES (Instituto Latinoamericano de Planificación Económico-Social) (1998), Reflexiones sobre el desarrollo y la responsabilidad del estado, Santiago de Chile.

Katz, Jorge Reformas estructurales, productividad y conducta tecnológica, CEPAL, Santiago de Chile. En proceso de edición.

Longhurst, Richard (1994), Conceptual frameworks for linking relief and development, en *IDS Bulletin*, Sussex, Reino Unido, octubre.

Moser, Caroline (1998), The asetts vulnerability framework: reassesing urban poverty reduction strategies, *World Development*, vol. 26, No. 1, Reino Unido, enero.

OIT (Organización Internacional del Trabajo) (1996), Lecturas sobre la exclusión social, No. 31, Santiago de Chile, junio.

____, (1998) Panorama Laboral 98, Ginebra.

____, (1999), Trabajo decente y protección para todos, Ginebra.

____, (1999a), Panorama Laboral 1999, Lima, 1999.

PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo) (1998), Desarrollo humano en Chile, 1998, Santiago de Chile.

PNUD-CEPAL (1999), Activos y Estructuras de Oportunidades, Montevideo, Uruguay.

PNUD (1999), Informe sobre desarrollo humano 1999, Nueva York, 1999.

Tironi, Eugenio (1999), La irrupción de las masas y el malestar de las elites, ed. Grijalbo, Santiago de Chile.

Pizarro, Roberto (1999), Vulnerabilidad en América Latina y el Caribe, CELADE-CEPAL, Santiago de Chile.

Rodgers, G. y Reinecke, G. (1998), La calidad del empleo: perspectivas y ejemplos de Chile y Brasil, en Reestructuración, Integración y Mercado Laboral, OIT, Santiago de Chile.

Rodrik, Dany (1998), ¿Se compartirá el crecimiento? en Pensamiento Iberoamericano, volumen extraordinario, Madrid, España.

Sáinz, P. y Calcagno, A. (1999), La economía brasileña ante el Plan Real y su crisis, CEPAL, Santiago de Chile.

Tockman V. E. y Martinez D. (1999), Efectos de las reformas laborales: entre el empleo y la desprotección, en Flexibilización en el Margen, OIT, Ginebra.

UNESCO (Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe), Situación Educativa de América Latina y el Caribe, 1980-1994, Santiago, Chile, 1996.

Weller, Jurgen (1998), Los mercados laborales en América Latina: su evolución en el largo plazo y sus tendencias recientes. CEPAL, Santiago de Chile.

Anexo

Cuadro A-1

ARGENTINA: VALOR AGREGADO POR ASALARIADO, SEGÚN RAMAS DE ACTIVIDAD Y ESTRATOS DE PRODUCTIVIDAD

Ramas de actividad	Valor Agregado por asalariado (pesos de 1993)		Crecimiento Promedio anual (%)	Índice VA/asalariado	
	1993	1997		1993	1997
Productividad baja 1/	**13 948**	**14 737**	**1.4**	**0.65**	**0.61**
Hogares privados con servicio doméstico	4 090	3 676	-2.6	0.19	0.15
Madera, muebles y otras	7 159	9 796	8.2	0.34	0.41
Enseñanza	10 003	10 678	1.6	0.47	0.45
Administración pública	16 685	15 249	-2.2	0.78	0.64
Servicios sociales y de salud	18 413	20 938	3.3	0.86	0.87
Textiles y prendas de vestir	18 548	18 126	-0.6	0.87	0.76
Otros servicios	19 659	24 675	5.8	0.92	1.03
Productos minerales no metálicos	20 382	23 422	3.5	0.96	0.98
Construcción	20 415	20 972	0.7	0.96	0.88
Productividad media 2/	**28 096**	**31 142**	**2.6**	**1.32**	**1.30**
Alimentos, bebidas, tabaco	22 128	26 770	4.9	1.04	1.12
Agricultura	23 856	22 556	-1.4	1.12	0.94
Pesca	25 750	29 412	3.4	1.21	1.23
Comercio	28 218	31 283	2.6	1.32	1.31
Hoteles y restaurants	31 953	39 444	5.4	1.50	1.65
Transporte y comunicaciones	33 404	38 634	3.7	1.57	1.61
Metalmecánicas	34 275	40 079	4.0	1.61	1.67
Papel e imprentas	**34 505**	**31 400**	**-2.3**	**1.62**	**1.31**
Productividad alta 3/	51 010	69 758	8.1	2.39	**2.91**
Intermediación financiera	44 029	63 593	9.6	2.07	2.66
Industria del petróleo y químicas	47 896	58 943	5.3	2.25	2.46
Electricidad, gas, agua	50 693	74 750	10.2	2.38	3.12
Minería	113 774	153 594	7.8	5.34	6.41
Total	**21 305**	**23 948**	**3.0**	**1.00**	**1.00**

Fuente: Elaboración propia con base en las Cuentas Nacionales de Argentina.

1/ Incluye las ramas para las cuales el índice de valor agregado por asalariado en 1993 es menor que 1.

2/ Incluye las ramas para las cuales el índice de valor agregado por asalariado en 1993 toma valores entre 1 y 2.

3/ Incluye las ramas para las cuales el índice de valor agregado por asalariado en 1993 toma valores superiores a 2.

Cuadro A-2

BRASIL: VALOR AGREGADO POR ASALARIADO, SEGÚN RAMAS DE ACTIVIDAD Y ESTRATOS DE PRODUCTIVIDAD

Ramas de actividad	Valor agregado por asalariado (reales de 1990)		Crecimiento Promedio anual (%)	Índice VA/asalariado	
	1991	1997		1991	1997
Productividad baja 1/	**242**	**286**	**2.8**	**0.7**	**0.7**
Aserraderos y fabricación de artículos de madera y muebles	159	180	2.1	0.5	0.5
Agricultura, silvicultura, caza y pesca	160	224	5.8	0.5	0.6
Servicios prestados a las familias	171	156	-1.5	0.5	0.4
Textiles	214	249	2.5	0.6	0.6
Alimentos	251	329	4.7	0.8	0.8
Comercio al por mayor y al por menor, restaurantes y hoteles	263	309	2.8	0.8	0.8
Transporte	274	320	2.6	0.8	0.8
Servicios prestados a las empresas	286	283	-0.2	0.9	0.7
Construcción	310	415	5.0	0.9	1.1
Servicios gubernamentales	314	389	3.6	0.9	1.0
Productividad media 2/	**427**	**649**	**7.2**	**1.3**	**1.7**
Industrias de papel y gráfica	331	439	4.8	1.0	1.1
Fabricación de minerales no metálicos	333	442	4.8	1.0	1.1
Industrias diversas	341	440	4.3	1.0	1.1
Metálicas básicas	386	593	7.4	1.2	1.5
Fabricación de maquinaria y equipo	538	881	8.6	1.6	2.3
Productividad alta 3/	**913**	**1 405**	**7.5**	**2.7**	**3.6**
Minería	688	1 177	9.4	2.1	3.0
Electricidad, gas, agua y servicios sanitarios	925	1 603	9.6	2.8	4.1
Industria del petróleo y químicas	967	1 293	5.0	2.9	3.3
Comunicaciones	977	1 806	10.8	2.9	4.6
Instituciones financieras	1 869	1 752	-1.1	5.6	4.5
Total	**333**	**389**	**2.6**	**1.0**	**1.0**

Fuente: Elaboración propia con base en las Cuentas Nacionales de Brasil.

1/ Incluye las ramas para las cuales el índice de valor agregado por asalariado en 1991 es menor que 1.

2/ Incluye las ramas para las cuales el índice de valor agregado por asalariado en 1991 toma valores entre 1 y 2.

3/ Incluye las ramas para las cuales el índice de valor agregado por asalariado en 1991 toma valores superiores a 2.

Cuadro A-3

CHILE: VALOR AGREGADO POR ASALARIADO, SEGÚN RAMAS DE ACTIVIDAD Y ESTRATOS DE PRODUCTIVIDAD

Ramas de actividad	Valor Agregado por asalariado (miles $ 1986)		Crecimiento Promedio anual (%)	Índice VA/asalariado	
	1987	1996		1987	1996
Productividad baja 1/	**635**	**762**	**2.0**	**0.5**	**0.5**
Servicios personales	439	446	0.2	0.4	0.3
Textiles, prendas de vestir	577	525	-1.1	0.5	0.3
Agropecuario - silvícola	644	973	4.7	0.5	0.6
Otras industrias	763	1 087	4.0	0.6	0.7
Productos metálicos, maquinaria y equipo	791	1 228	5.0	0.6	0.8
Administración pública y defensa	846	937	1.1	0.7	0.6
Industria de la madera	971	1 322	3.5	0.8	0.8
Construcción	1 112	1 134	0.2	0.9	0.7
Productividad media 2/	**1 720**	**2 203**	**2.8**	**1.4**	**1.4**
Pesca	1 277	3 143	10.5	1.0	2.0
Transporte	1 492	1 797	2.1	1.2	1.1
Alimentos, bebidas, tabaco	1 639	1 720	0.5	1.3	1.1
Productos minerales no metálicos	1 705	3 102	6.9	1.4	1.9
Comunicaciones	1 758	4 553	11.2	1.4	2.8
Papel y productos de papel	1 864	2 841	4.8	1.5	1.8
Comercio, restaurants y hoteles	1 889	2 193	1.7	1.5	1.4
Productividad alta 3/	**3 703**	**4 348**	**1.8**	**3.0**	**2.7**
Sustancias químicas	3 251	4 340	3.3	2.7	2.7
Servicios financieros	3 409	3 587	0.6	2.8	2.2
Electricidad, gas y agua	3 633	4 852	3.3	3.0	3.0
Minería 4/	3 745	5 504	4.9	3.1	3.4
Total	**1 222**	**1 607**	**3.1**	**1.0**	**1.0**

Fuente: Elaboración propia con base en las Cuentas Nacionales de Chile y Encuesta CASEN.
1/ Incluye las ramas para las cuales el índice de valor agregado por asalariado en 1987 es menor que 1.
2/ Incluye las ramas para las cuales el índice de valor agregado por asalariado en 1987 toma valores entre 1 y 2.
3/ Incluye las ramas para las cuales el índice de valor agregado por asalariado en 1987 toma valores superiores a 2.
4/ Incluye "industrias metálicas básicas".

Cuadro A-4

MÉXICO: VALOR AGREGADO POR ASALARIADO, SEGÚN RAMAS DE ACTIVIDAD Y ESTRATOS DE PRODUCTIVIDAD

Ramas de actividad	Valor Agregado por asalariado (pesos de 1993)		Crecimiento Promedio anual (%)	Índice VA/aslariado	
	1989	1995		1989	1995
Productividad baja 1/	**19 993**	**20 511**	**0.4**	**0.53**	**0.54**
Agric, silv, caza y pesca	10 747	11 974	1.8	0.29	0.31
Otros servicios	19 283	19 280	0.0	0.52	0.51
Construcción	20 190	17 369	-2.5	0.54	0.46
Servicios educación	27 979	27 336	-0.4	0.75	0.72
Administración pública	30 963	30 564	-0.2	0.83	0.80
Textiles	34 566	37 836	1.5	0.92	0.99
Restaurants y hoteles	35 595	35 497	0.0	0.95	0.93
Productividad media 2/	**57 425**	**52 713**	**-1.4**	**1.54**	**1.38**
Madera	42 327	49 044	2.5	1.13	1.29
Maquinaria y equipo	47 325	53 218	2.0	1.27	1.40
Otras industrias	56 216	52 921	-1.0	1.50	1.39
Papel	56 271	62 616	1.8	1.51	1.64
Comercio	57 475	47 752	-3.0	1.54	1.25
Servicios médicos	61 594	58 004	-1.0	1.65	1.52
Transporte	65 075	61 068	-1.1	1.74	1.60
Productividad alta 3/	**99 864**	**120 425**	**3.2**	**2.67**	**3.16**
Alimentos	81 251	94 103	2.5	2.17	2.47
Minerales no metálicos	86 798	108 173	3.7	2.32	2.84
Minería	87 225	130 831	7.0	2.33	3.43
Industria del petróleo y químicas	87 576	102 726	2.7	2.34	2.70
Servicios profesionales	90 519	83 373	-1.4	2.42	2.19
Metálicas básicas	93 577	201 849	13.7	2.50	5.30
Comunicaciones	108 663	220 684	12.5	2.91	5.79
Serviciosde esparcimiento	109 308	92 183	-2.8	2.92	2.42
Electricidad, gas, agua	123 787	131 638	1.0	3.31	3.45
Srevicios financieros	177 775	257 646	6.4	4.76	6.76
Total	**37 379**	**38 101**	**0.3**	**1.00**	**1.00**

Fuente: Elaboración propia con base en las Cuentas Nacional de México.

1/ Incluye las ramas para las cuales el índice de valor agregado por asalariado en 1989 es menor que 1.

2/ Incluye las ramas para las cuales el índice de valor agregado por asalariado en 1989 toma valores entre 1 y 2.

3/ Incluye las ramas para las cuales el índice de valor agregado por asalariado en 1989 toma valores superiores a 2.

Cuadro B-1

ARGENTINA: CRECIMIENTO DEL PRODUCTO Y DEL EMPLEO ASALARIADO, SEGÚN RAMAS Y ESTRATOS DE PRODUCTIVIDAD. 1993-1997

Ramas de actividad	Tasas de crecimiento promedio anual (%)		Aporte % al crecimiento Absoluto del:	
	PIB	Asalariados	PIB	Asalariados
1. Productividad baja 1/	**2.6**	**1.2**	**22**	**50**
Hogares privados con servicio doméstico	-1.3	1.4	-1	12
Madera, muebles y otras	5.8	-3.6	2	-5
Enseñanza	2.8	1.1	3	10
Administración pública	-0.9	1.4	-2	11
Servicios sociales y de salud	3.6	0.3	4	1
Textiles y prendas de vestir	1.2	1.8	1	4
Otros servicios	5.8	0.0	7	0
Productos minerales no metálicos	-0.8	-4.2	0	-3
Construcción	4.1	3.4	7	20
2. Productividad media 2/	**4.3**	**1.7**	**49**	**48**
Alimentos, bebidas, tabaco	3.8	-1.0	4	-3
Agricultura	3.0	4.4	4	20
Pesca	5.0	1.5	0	0
Comercio	3.8	1.2	16	12
Hoteles y restaurants	6.9	1.4	5	2
Transporte y comunicaciones	7.5	3.6	16	16
Metalmecánicas	2.1	-1.1	3	-3
Papel e imprentas	1.9	4.3	1	4
3. Productividad alta 3/	**8.9**	**0.7**	**29**	**2**
Intermediación financiera	11.6	1.8	15	3
Industria del petróleo y químicas	6.2	0.8	6	1
Electricidad, gas, agua	7.6	-2.4	4	-2
Explotación de minas y canteras	8.6	0.8	4	0
Total	**4.3**	**1.3**	**100**	**100**

Fuente: Elaboración propia con base en las Cuentas Nacionales de Argentina.
1/ Incluye las ramas para las cuales el índice de valor agregado por asalariado en 1993 es menor que 1.
2/ Incluye las ramas para las cuales el índice de valor agregado por asalariado en 1993 toma valores entre 1 y 2.
3/ Incluye las ramas para las cuales el índice de valor agregado por asalariado en 1993 toma valores superiores a 2.

Cuadro B-2

BRASIL: CRECIMIENTO DEL PRODUCTO Y DEL EMPLEO ASALARIADO, SEGÚN RAMAS DE ACTIVIDAD Y ESTRATOS DE PRODUCTIVIDAD. 1991-1997

Rama de actividad	Tasas de crecimiento promedio anual 1/		Aporte % al crecimiento absoluto 1/	
	PIB	Asalariados	PIB	Asalariados
Productividad baja 2/	**2.9**	**0.1**	**62**	**-32**
Aserraderos y fabricación de artículos de madera y muebles	2.4	0.4	1	-3
Agricultura, silvicultura, caza y pesca	3.5	-2.2	9	131
Servicios prestados a las familias	2.4	3.9	5	-213
Textiles	-1.7	-4.1	-1	60
Alimentos	3.7	-0.9	4	15
Comercio al por mayor y al por menor, restaurantes y hoteles	4.7	1.8	17	-99
Transporte	4.2	1.5	6	-29
Servicios prestados a las empresas	5.9	6.0	7	-110
Construcción	2.9	-2.0	7	58
Servicios gubernamentales	1.3	-2.3	7	159
Productividad media 3/	**4.5**	**-2.5**	**18**	**84**
Industria de papel y gráfica	2.9	-1.8	1	8
Fabricación de minerales no metálicos	2.9	-1.8	1	9
Industrias diversas	1.9	-2.4	0	6
Metálicas básicas	4.1	-3.1	4	27
Fabricación de maquinaria y equipo	5.7	-2.7	12	34
Productividad alta 4/	**4.4**	**-2.8**	**19**	**48**
Minería	4.0	-4.9	2	13
Electricidad, gas, agua y servicios sanitarios	4.8	-4.4	5	15
Inddustria del petróleo y químicas	2.6	-2.3	6	20
Comunicaciones	10.8	0.0	7	0
Total	**2.3**	**-0.5**	**100**	**100**

Fuente: Elaboración propia con base en las Cuentas Nacionales de Brasil.

1/ Excluye el sector "Instituciones financieras".

2/ Incluye las ramas para las cuales el índice de valor agregado por asalariado en 1991 es menor que 1.

3/ Incluye las ramas para las cuales el índice de valor agregado por asalariado en 1991 toma valores entre 1 y 2.

4/ Incluye las ramas para las cuales el índice de valor agregado por asalariado en 1991 toma valores superiores a 2.

Cuadro B-3

CHILE: CRECIMIENTO DEL PRODUCTO Y DEL EMPLEO ASALARIADO, SEGÚN RAMAS Y ESTRATOS DE PRODUCTIVIDAD. 1987-1996

Ramas de actividad	Tasas de crecimiento promedio anual		Aporte % al crecimiento Absoluto	
	PIB	Asalariados	PIB	Asalariados
1. Baja productividad 1/	**5.3**	**3.2**	**22**	**46**
Servicios personales	4.1	3.9	4	24
Textiles, prendas de vestir	-1.2	-0.1	0	0
Agropecuario – silvícola	6.0	1.3	6	4
Otras industrias	4.5	0.5	0	0
Productos metálicos, maquinaria y equipo	7.1	2.0	2	1
Administración pública	1.3	0.1	1	0
Industria de la madera	8.3	4.7	2	2
Construcción	9.0	8.7	7	15
2. Productividad media 2/	**9.3**	**6.3**	**44**	**38**
Pesca	10.9	0.3	2	0
Transportes	7.9	5.7	6	7
Alimentos, bebidas, tabaco	6.1	5.5	4	6
Productos minerales no metálicos	9.2	2.1	1	0
Comunicaciones	17.6	5.8	5	1
Papel y productos de papel	8.9	3.9	3	1
Comercio, restaurants y hoteles	9.8	8.0	23	23
3. Productividad alta 3/	**7.7**	**5.8**	**34**	**16**
Sustancias químicas	7.4	4.1	5	2
Servicios financieros	9.0	8.3	17	11
Electricidad, gas y agua	5.8	2.4	2	1
Minería 4/	6.7	3.0	10	10
Total	**7.5**	**4.3**	**100**	**100**

Fuente: Elaboración propia con base en las Cuentas Nacionales de Chile y Encuesta CASEN.
1/ Incluye las ramas para las cuales el índice de valor agregado por asalariado en 1987 es menor que 1.
2/ Incluye las ramas para las cuales el índice de valor agregado por asalariado en 1987 toma valores entre 1 y 2.
3/ Incluye las ramas para las cuales el índice de valor agregado por asalariado en 1987 toma valores superiores a 2.
4/ Incluye "industrias metálicas básicas".

Cuadro B-4

MÉXICO: CRECIMIENTO DEL PRODUCTO Y DEL EMPLEO ASALARIADO, SEGÚN RAMAS Y ESTRATOS DE PRODUCTIVIDAD PERÍODO 1989-1995

Ramas de actividad	Tasas de crecimiento promedio anual		Aporte % al crecimiento absoluto	
	PIB	Asalariados	PIB	Asalariados
Productividad baja 1/	**2.1**	**1.6**	**36**	**64**
Agricultura, silvicultura, caza y pesca	2.0	0.2	7	2
Otros servicios	1.6	1.6	4	9
Construcción	0.7	3.3	2	18
Servicios de educación	2.2	2.6	7	13
Administración pública	0.8	1.0	2	3
Textiles	0.0	-1.5	0	-2
Restaurants y hoteles	5.6	5.6	15	19
Productividad media 2/	**0.7**	**2.2**	**14**	**34**
Madera	-0.9	-3.3	0	-1
Maquinaria y equipo	2.8	0.8	7	2
Otras industrias	3.4	4.4	1	1
Papel	1.3	-0.5	1	0
Comercio	-0.2	3.0	-1	22
Servicios médicos	1.2	2.2	3	4
Transporte	1.1	2.2	5	7
Productividad alta 3/	**3.5**	**0.3**	**49**	**2**
Alimentos	3.0	0.5	9	1
Minerales no metálicos	1.8	-1.9	1	-1
Minería	1.2	-5.4	1	-2
Industria del petróleo y químicas	1.3	-1.4	2	-1
Servicios profesionales	5.0	6.4	10	7
Metálicas básicas	2.8	-9.6	1	-2
Comunicaciones	14.3	1.5	12	0
Servicios de esparcimiento	-2.4	0.4	-2	0
Electricidad, gas, agua	2.6	1.5	2	1
Servicios financieros	4.2	-2.1	11	-1
Total	**2.0**	**1.6**	**100**	**100**

Fuente: Elaboración propia con base en las Cuentas Nacional de México.

1/ Incluye las ramas para las cuales el índice de valor agregado por asalariado en 1989 es menor que 1.

2/ Incluye las ramas para las cuales el índice de valor agregado por asalariado en 1989 toma valores entre 1 y 2.

3/ Incluye las ramas para las cuales el índice de valor agregado por asalariado en 1989 toma valores superiores a 2.

Cuadro C-1

ARGENTINA: PARTICIPACIÓN DE LAS REMUNERACIONES DE ASALARIADOS EN EL PIB, POR RAMAS DE ACTIVIDAD Y ESTRATOS DE PRODUCTIVIDAD

Ramas de actividad	% Remuneración asalariados / PIB		Índice remuneración Media	
	1993	1997	1993	1997
Productividad baja 1/	**66.4**	**63.2**	**0.92**	**0.93**
Hogares privados con servicio doméstico	100.0	100.0	0.41	0.35
Enseñanza	95.9	95.3	0.95	1.05
Madera, muebles y otras	32.6	25.8	0.52	0.60
Administración pública	100.0	100.4	1.66	1.70
Servicios sociales y de salud	68.0	62.4	1.25	1.32
Textile y prenas de vestir	41.8	37.6	0.77	0.70
Otros servicios	40.8	31.6	0.80	0.73
Productos minerales no metálicos	52.0	57.3	1.06	1.30
Construcción	32.4	31.8	0.66	0.63
Productividad media 2/	**33.3**	**27.7**	**0.93**	**0.90**
Alimentos, bebidas tabaco	45.5	39.6	1.00	1.14
Agricultura	16.3	16.3	0.39	0.40
Pesca	50.5	31.9	1.29	1.24
Comercio	28.3	23.3	0.79	0.76
Metalmecánicas	48.5	40.6	1.43	1.35
Hoteles y restaurants	24.6	19.0	0.78	0.80
Transporte y comunicaciones	38.5	30.0	1.28	1.22
Papel e imprentas	51.1	50.9	1.76	1.58
Productividad alta 3/	**44.5**	**37.1**	**2.26**	**2.35**
Intermediación financiera	50.4	51.2	2.21	2.25
Industria del petróleo y químicas	44.4	33.8	2.12	2.26
Electricidad, gas, agua	49.6	40.8	2.50	2.68
Explotación de minas y canteras	22.7	15.3	2.57	2.65
Total	**41.3**	**35.6**	**1.00**	**1.00**

Fuente: Elaboración propia con base en las Cuentas Nacionales de Argentina.

1/ Incluye las ramas para las cuales el índice de valor agregado por asalariado en 1993 es menor que 1.

2/ Incluye las ramas para las cuales el índice de valor agregado por asalariado en 1993 toma valores entre 1 y 2.

3/ Incluye las ramas para las cuales el índice de valor agregado por asalariado en 1993 toma valores superiores a 2.

Cuadro C.2

BRASIL: PARTICIPACIÓN DE LAS REMUNERACIONES DE ASALARIADOS EN EL PIB, POR RAMAS DE ACTIVIDAD Y ESTRATOS DE PRODUCTIVIDAD

Ramas de actividad	% Remuneración asalariados / PIB		Índice remuneración media	
	1991	1997	1991	1997
Productividad baja 1/	**37.2**	**39.3**	**0.87**	**0.95**
Aserraderos y fabricación de artículos de madera	28.1	37.4	0.53	0.54
Agricultura, silvicultura, caza y pesca	14.1	14.2	0.25	0.28
Servicios prestados a las familias	36.4	42.3	0.74	0.70
Textiles	28.7	33.2	0.62	0.50
Alimentos, bebidas	25.4	26.4	0.80	0.79
Comercio	30.3	39.4	0.85	0.73
Transporte	35.5	47.5	1.08	0.98
Servicios prestados a las empresas	28.5	41.5	1.08	1.03
Construcción	18.5	10.6	0.63	0.54
Servicios gubernamentales	53.6	71.0	1.62	2.29
Productividad media 2/	**24.0**	**30.8**	**1.36**	**1.36**
Industria del papel y gráfica	27.7	46.8	1.25	1.36
Fabricación de minerales no metálicos	19.9	25.6	0.80	0.84
Industrias diversas	24.5	32.9	0.93	0.88
Metálicas básicas	14.6	12.4	1.39	1.20
Fabricación de maquinaria y equipo	33.2	32.6	1.57	1.56
Productividad alta 3/	**24.4**	**22.5**	**2.24**	**2.34**
Minería	15.2	17.8	1.20	0.99
Electricidad, gas, agua	36.9	36.8	3.61	4.60
Industria del petróleo y químicas	19.4	16.4	1.87	1.66
Comunicaciones	35.2	23.6	2.87	3.22
Instituciones financieras	30.7	49.9	5.60	5.06
Total	**32.1**	**34.0**	**1.00**	**1.00**

Fuente: Elaboración propia con base en las Cuentas Nacionales de Brasil.
1/ Incluye las ramas para las cuales el índice de valor agregado por asalariado en 1991 es menor que 1.
2/ Incluye las ramas para las cuales el índice de valor agregado por asalariado en 1991 toma valores entre 1 y 2.
3/ Incluye las ramas para las cuales el índice de valor agregado por asalariado en 1991 toma valores superiores a 2.

Cuadro C-3

CHILE: PARTICIPACIÓN DE LAS REMUNERACIONES DE ASALARIADOS EN PIB, POR RAMAS DE ACTIVIDAD Y ESTRATOS DE PRODUCTIVIDAD

Ramas de actividad	% Remuneración asalariados / PIB		Índice remuneración media	
	1987	1996	1987	1996
Productividad baja 1/	**46.7**	**42.4**	**0.85**	**0.87**
Servicios personales	72.7	52.0	0.90	0.91
Textiles	43.3	64.0	0.72	0.92
Agropecuario	30.4	31.1	0.56	0.49
Otras industrias	26.5	17.8	0.57	0.93
Prtoductos metálicos, maquinaria y equipo	53.5	47.0	1.19	1.09
Administración pública	44.6	47.4	1.04	1.38
Madera	21.2	21.3	0.70	0.73
Construcción	28.2	32.2	0.89	0.96
Productividad media 2/	**21.1**	**23.4**	**1.07**	**0.93**
Pesca	38.0	17.2	1.44	1.03
Transporte	27.0	29.0	1.06	1.02
Alimentos, bebidas, tabaco	22.8	18.4	1.07	0.90
Minerales no metálicos	18.0	15.6	0.81	1.14
Comunicaciones	37.0	24.9	1.96	1.62
Papel	19.5	18.4	1.29	1.19
Comercio	16.4	25.6	0.94	0.83
Productividad alta 3/	**17.5**	**22.2**	**1.89**	**1.75**
Químicas	17.9	13.5	1.47	1.39
Servicios financieros	23.3	29.9	2.11	1.78
Electricidad, gas, agua	18.3	13.4	1.81	1.73
Minería 4/	11.8	18.2	1.79	2.00
Total	**28.2**	**30.2**	**1.00**	**1.00**

Fuente: Elaboración propia con base en las Cuentas Nacionales de Chile y Encuesta CASEN.
1/ Incluye las ramas para las cuales el índice de valor agregado por asalariado en 1987 es menor que 1.
2/ Incluye las ramas para las cuales el índice de valor agregado por asalariado en 1987 toma valores entre 1 y 2.
3/ Incluye las ramas para las cuales el índice de valor agregado por asalariado en 1987 toma valores superiores a 2.
4/ Incluye "industrias metálicas básicas".

Cuadro D

AMÉRICA LATINA: ASALARIADOS QUE COTIZAN EN LA SEGURIDAD SOCIAL, 1990-1998

(porcentajes)

Países/Años		Sector informal			Sector formal	Total
		Total	Servicio Doméstico	Micro-empresas a/		
América Latina						
1990	**Total**	**29.2**	**17.6**	**34.7**	**80.6**	**66.6**
	Hombres	32.5	35.5	32.5	79.1	68.4
	Mujeres	27.0	16.6	39.5	82.8	65.1
1998	Total	26.0	16.8	30.9	77.2	61.6
	Hombres	28.1	28.7	28.1	75.5	63.2
	Mujeres	25.1	16.2	36.7	79.4	60.3
Argentina						
1990	**Total**	**24.9**	**7.8**	**38.1**	**86.2**	**61.9**
	Hombres	34.8	25.5	35.0	83.0	70.0
	Mujeres	24.9	6.8	34.3	86.2	61.9
1998	Total	20.2	5.8	32.3	81.3	57.5
	Mujeres	20.2	5.6	29.2	81.3	57.5
Brasil						
1990	**Total**	**38.7**	**24.9**	**45.8**	**86.1**	**74.0**
	Hombres	43.9	44.0	43.9	85.4	76.9
	Mujeres	33.8	24.1	50.6	87.5	69.5
1998	**Total**	**34.5**	**24.9**	**41**	**81.1**	**66.8**
	Hombres	36.9	36.4	37	79.9	69.6
	Mujeres	32.6	24.1	50.5	83.1	63.1
Chile						
1990	**Total**	**59.0**	**51.7**	**63.6**	**86.3**	**79.9**
	Hombres	63.3	66.7	63.3	86.7	83.1
	Mujeres	55.9	51.4	64.3	85.6	74.8
1998	**Total**	**51**	**44.6**	**54**	**86**	**77.4**
	Hombres	52.4	73.9	52.2	86.1	80.4
	Mujeres	50.0	44.1	56.9	85.8	73.0
Colombia						
1990	**Total**	**25.7**	**12.5**	**27.1**	**77.2**	**62.6**
	Hombres	25.1	51.3	25.0	74.8	60.4
	Mujeres	26.7	10.8	32.0	81.1	66.1
1998	**Total**	**35.5**	**20.3**	**37.2**	**80.0**	**67.1**
	Hombres	34.4	52.8	34.2	78.2	65.4
	Mujeres	37.1	18.7	42.4	82.5	69.2
Costa Rica						
1990	**Total**	**51.7**	**40.0**	**55.9**	**88.6**	**78.5**
	Hombres	55.2	59.5	55.2	88.4	80.8
	Mujeres	47.6	39.3	57.7	89.0	74.3
1998	**Total**	**50.3**	**36.2**	**54.2**	**86.6**	**74.3**
	Hombres	56.2	40.7	56.4	86.6	77.2
	Mujeres	42.4	36.0	48.4	86.6	69.3
Ecuador						
1990	**Total**	**17.7**	**17.8**	**23.6**	**72.1**	**55.1**
	Hombres	16.3	20.8	16.1	71.1	55.5
	Mujeres	19.7	17.5	32.8	74.4	54.2

Cuadro D

AMÉRICA LATINA: ASALARIADOS QUE COTIZAN EN LA SEGURIDAD SOCIAL, 1990-1998

(Conclusión)

Países/Años		Sector informal			Sector formal	Total
		Total	Servicio Doméstico	Micro-empresas a/		
1998	**Total**	**16.2**	**20.2**	**15.1**	**65.5**	**46.6**
	Hombres	13.4	32.7	12.6	62.6	44.9
	Mujeres	20	18.9	16.5	70.8	49.5
México						
1990	**Total**	**12.7**	**4.2**	**15.3**	**72.9**	**58.5**
	Hombres	12.9	20.7	12.6	70.7	57.6
	Mujeres	12.3	2.5	25	77.2	60.3
1998	**Total**	**8.2**	**0.8**	**10**	**73.9**	**56.2**
	Hombres	8.5	7.9	8.5	72.8	55.7
	Mujeres	7.9	0.6	15.4	76	57.1
Perú b/						
1990	**Total**	**22.1**	**17.3**	**23.6**	**66.6**	**53.6**
	Hombres	20.3	31.3	19.9	66.3	55.1
	Mujeres	24.2	16.3	32.8	67.2	51
1998	**Total**	**14.3**	**11.9**	**15.1**	**56.8**	**42.6**
	Hombres	14.6	24.9	14.4	53.9	42.8
	Mujeres	14	11.1	16.5	62.7	42.1
Uruguay c/						
1990	**Total**	**63.6**	**44.8**	**73**	**88.9**	**82.6**
	Hombres	70	42.1	70.2	88.5	85
	Mujeres	58.8	44.8	77.8	89.7	79.1
1998	**Total**	**57.9**	**39.6**	**68**	**87.2**	**79.4**
	Hombres	63.8	25.9	64.3	86.9	82.4
	Mujeres	53.8	39.8	74.3	87.6	75.8
Venezuela						
1990	**Total**	**9.2**	**0**	**10.2**	**70.7**	**55.4**
	Hombres	10.4	0	10.5	67.4	53.7
	Mujeres	7.2	0	9.6	76.2	58.4
1998	**Total**	**8.6**	**0**	**12**	**61.2**	**47.3**
	Hombres	10.5	0	10.6	58.2	45.8
	Mujeres	6.2	0	16.6	66.3	49.6

Fuente: OIT. Panorama laboral 1999.

a/ Ocupados en establecimientos que ocupan hasta 5 trabajadores

b/ Corresponde a Lima Metropolitana

c/ Corresponde a Montevideo

NACIONES UNIDAS

CEPAL
ECLAC

Serie

estudios estadísticos y prospectivos

Números publicados

1 Hacia un sistema integrado de encuestas de hogares en los países de América Latina, Juan Carlos Feres y Fernando Medina (LC/L.1476-P), N° de venta: S.01.II.G.7, (US$ 10.00), 2001. **www**

2 Ingresos y gastos de consumo de los hogares en el marco del SCN y en encuestas a hogares, Heber Camelo (LC/L.1477-P), N° de venta: S.01.II.G.8, (US$ 10.00), 2001. **www**

3 Propuesta de un cuestionario para captar los ingresos corrientes de los hogares en el marco del SCN 1993, Jorge Carvajal (LC/L.1478-P), N° de venta: S.01.II.G.9, (US$ 10.00), 2001. **www**

4 Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura, Juan Carlos Feres y Xavier Mancero (LC/L.1479-P), N° de venta: S.01.II.G.10, (US$ 10.00), 2001. **www**

5 Proyecciones latinoamericanas 2000-2001, Alfredo Calcagno, Sandra Manuelito y Gunilla Ryd (LC.L. 1480-P), N° de venta: S.01.II.G.11, (US$ 10.00), 2001. **www**

6 La vulnerabilidad social y sus desafíos, una mirada desde América Latina, Roberto Pizarro (LC/L. 1490-P), N° de venta: S.01.II.G.30, (US$ 10.00), 2001. **www**

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, publications@eclac.cl.
- **www**: Disponible también en Internet: http://www.eclac.cl

Nombre: .....

Actividad:.....

Dirección:.....

Código postal, ciudad, país: .....

Tel.: ..... Fax: .....E.mail: .....