
Betty Espinosa, Coordinadora

Mundos del trabajo: pluralidad y transformaciones contemporáneas



FLACSO
ECUADOR

Índice

Prólogo
Betty Espinosa

Introducción

Las transformaciones contemporáneas del trabajo.
Nuevas canteras de pensamiento y de acción
Thomas Périlleux

I. TRANSFORMACIONES ESTRUCTURALES PROFUNDAS

**El nuevo estatuto del trabajo: ‘financiarización’
de la economía y ‘flexibilización’ del empleo**
Robert Cobbaut

**La encrucijada del enfoque de derechos:
pensando y haciendo la política pública de otra manera**
Ludwig Guendel

La política social posible. Diálogo en Quito.
Rolando Franco

**Enfoques sobre formas alternativas de
administración de derechos y personas.**
Ramiro Viteri Guerrero

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito – Ecuador
Telf.: (593-2-) 323 8888
Fax: (593-2) 3237960
www.flacso.org.ec

ISBN:
Cuidado de la edición: Paulina Torres
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta:
Quito, Ecuador, 2008
1ª. edición: julio 2008

La responsabilidad social del Estado de bienestar:
Los sistemas de pensiones en América Latina
Adela Figueroa Reyes

Situación del sistema de pensiones en
el Ecuador, la perspectiva de la Superintendencia
de Bancos y Seguros
Carmen Corral

II. TRANSFORMACIONES DE LAS COORDENADAS
DE LA EXPERIENCIA

La noción de capital humano en el trabajo
y la educación
Miguel Chavarría

Las maestras de educación primaria en México.
Un estudio sobre transacciones objetivas y subjetivas
en la construcción de la identidad profesional
José Luis Torres Franco

A expansão dos bancos privados estrangeiros
para a América Latina e seus impactos na vida de
trabalhadores bancários: estudo de caso sobre
a privatização de um banco público brasileiro
Alcides Fernando Gussi

La experiencia de mujeres asalariadas en Santiago
de Chile: Sentidos del trabajo e identidades de género.
Lorena Godoy y Antonio Stecher

Los significados del trabajo femenino en
el mundo global. Propuesta para un debate desde
el campo de la cultura y las identidades laborales.
Rocío Guadarrama Olivera

Trabajar juntos, vivir en colectivo: condiciones
y destinos de los colectivos de trabajo.
Thomas Périlleux

III. ¿ACTORES COLECTIVOS EN RECOMPOSICIÓN?

El comercio ambulante y su relación con
el sistema político institucional en el Distrito
Federal de México.
Diana Silva Londoño

El voluntariado en el mundo laboral en Ecuador
Julio César Benítez R.

El empoderamiento: entre la participación en
el desarrollo y la economía social
Unai Villalba Egiluz

La flexibilidad laboral en Venezuela:
¿la antinomia entre desarrollo de los mercados
de trabajo o la acentuación de la precarización laboral?
María Candelaria Rodríguez Pérez

Entre compromisso e pragmatismo:
a gramática da ação de trabalhadores em
cooperativas de produção no sul do Brasil
Ricardo Mayer

La política social posible. Diálogo en Quito

Rolando Franco¹

Introducción

Tenía (tengo) serias dudas respecto a que los problemas de bienestar social latinoamericanos contemporáneos puedan solucionarse mediante nuevas normas legales sobre la exigibilidad y la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales, por vía judicial. Cabe recordar que la Constitución mexicana de 1917 fue la primera en el mundo que incluyó un listado de estos derechos, los que luego fueron incorporados a los diversos y cambiantes textos constitucionales del resto de los países de la región, sin que por ello tales derechos se hayan convertido en realidad. Hoy se extiende en la región el discurso juricista planteando mejorar el bienestar de las personas mediante normas legales y decisiones judiciales. En realidad, es permitir eludir los problemas concretos, como los de mejorar la institucionalidad estatal y las políticas públicas adecuadas. Creo que es más efectivo preocuparse por el diseño y la implementación de las políticas, programas y proyectos sociales, y por la eficiencia en la utilización de recursos siempre escasos, así como por la eficacia en la obtención de resultados.

1 Profesor investigador de FLACSO Sede Chile. Doctor en Derecho y Ciencias Sociales por la Universidad de la República (Uruguay), y diplomado en estudios de postgrado en Sociología por la FLACSO Chile. Dirigió la División de Desarrollo social de la CEPAL. Coordinó la publicación Panorama Social de América Latina de la CEPAL y ha publicado numerosos artículos sobre desarrollo y políticas sociales, democracia y sistemas electorales.

Para avanzar en esto – más allá de las declaraciones y discursos – es necesario que la autoridad pública esté convencida de la importancia de las políticas sociales y de que, a través de ellas, es posible avanzar en la igualdad de oportunidades. Esta priorización depende de las diferentes maneras en que se concibe la relación entre generación de riqueza y distribución y, por otro lado, de la realización de políticas sociales de manera persistente, durante periodos que van más allá de un periodo de gobierno si se quieren obtener resultados tangibles. Empero, en muchos casos se opta por la exploración de atajos condenados al fracaso.

Palabras clave:

Política social, gasto social, redistribución, América Latina, desigualdad, educación.

Generación de riqueza y distribución

En América Latina hoy pueden encontrarse varias maneras de relacionar generación de riqueza y distribución.

Una primera posición considera que hay riqueza, pero que ella está mal distribuida. Los países serían ricos, mientras que sus habitantes, pobres, debido a que sus recursos habrían sido apropiados por un grupo oligárquico, excluyendo al resto de la población. La solución de esa situación exigiría llevar a cabo un cambio redistributivo radical en la propiedad de ciertos activos. En esta perspectiva, la política social carece de importancia mientras no se lleve a cabo la transformación estructural. En definitiva, con una terminología “sesentista” renacida cabría decir que “el primer deber de un revolucionario es hacer la revolución”, y no dedicarse a menesteres reformistas como pueden ser el diseño y la puesta en práctica de programas sociales. En esta perspectiva la política social carece de importancia mientras no se lleve a cabo la transformación social.

Para avanzar en esto – más allá de las declaraciones y discursos- es necesario que la autoridad pública esté convencida de la importancia de las políticas sociales y de que, a través de ellas, es posible avanzar en la igualdad de oportunidades. Esta priorización, por un lado, depende de las di-

ferentes maneras en que se concibe la relación entre generación de riqueza y distribución y, por otro, a la realización de políticas sociales llevadas a cabo de manera persistente durante periodos que van más allá de un gobierno determinado. Empero, en muchos se opta por la búsqueda de atajos condenados al fracaso.

Otra manera de ver la relación entre generación de riqueza y la distribución plantea que aquella no existe al margen del esfuerzo de recrearla en cada momento. De estos postulados surge, por un lado, la posición que considera que lo único importante es crecer. Como ha dicho Robert Lucas, Premio Nóbel de Economía en 1995, una vez que se percibe el impacto que provoca el crecimiento económico, el analista se ve tentado a centrarse en eso y abandonar la consideración de otras variables. Alternativamente, muchos analistas insisten en la importancia de la política social (educación, salud, vivienda, etc.) para la incorporación de capital humano, lo que es un prerequisite del propio crecimiento económico.

Un corolario de esta perspectiva es que las decisiones políticas que se tomen tienen que cuidar la continuidad de los procesos productivos, evitando desestimular la inversión y la generación de empleo. Por lo mismo se mira con renuencia la redistribución de activos, y se rechaza el objetivo de la igualdad de resultados, aceptando que la preocupación debe centrarse en promover la igualdad de oportunidades.

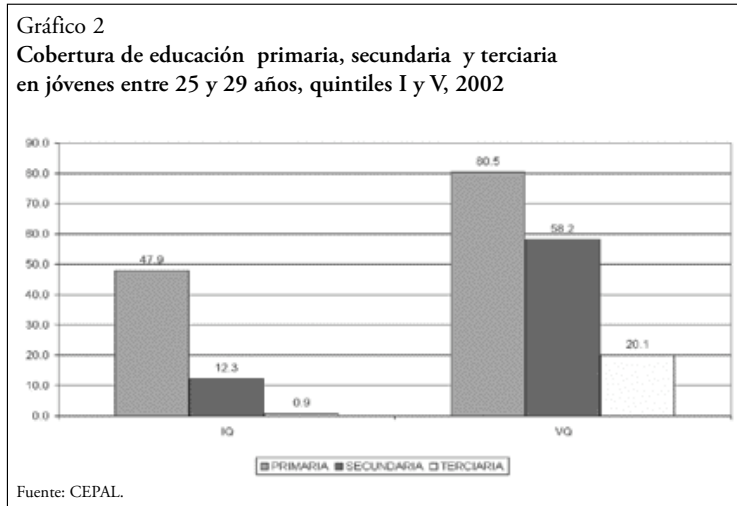
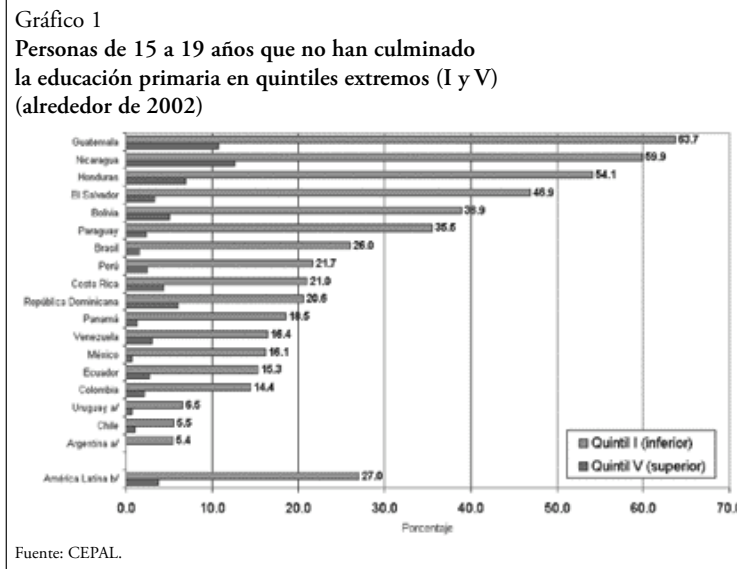
Desigualdad en América Latina

En el marco de lo que se viene revisando es importante analizar cuáles son los factores determinantes de la desigualdad en la distribución del ingreso en la región. Ellos tienen que ver con características de las familias, con la productividad de los trabajadores - en el que la educación tiene un papel central -, con cambios en el funcionamiento del mercado laboral, y también por supuesto con el mayor o menor acceso a activos.

- Patrimonio: Los activos en América Latina están aún peor distribuidos que el ingreso, al punto que 85 por ciento de la población latinoamericana tiene un acceso a aquel que es inferior al promedio de la sociedad.

- **Demografía:** Los hogares más pobres tienen más miembros (en promedio cinco o más personas) que aquellos de mayores ingresos. Como la pobreza suele medirse según el ingreso per cápita del hogar, el incremento del denominador es decisivo para que el hogar se ubique debajo de la línea de la pobreza. Sin embargo, muchos países de América Latina disfrutaron durante un periodo relativamente largo de un “bono demográfico”, que deriva de un crecimiento más pausado de la población, que provoca un aumento de la proporción de los adultos en el total de la población, lo que en teoría disminuye la tasa de dependencia.
- **Educación:** Existen profundas desigualdades educacionales entre la población de la región. Ellas derivan, por un lado, de características de la escuela (su funcionamiento, la duración de su jornada y la calidad de la enseñanza) y, por otro, de factores extraescolares heredados del hogar de origen (su nivel socioeconómico, el eventual hacinamiento, el clima educativo - relacionado con los años de estudio de los adultos presentes en él - e, incluso, con la organización familiar, esto es, si se trata de una familia monoparental o biparental, y con el tipo de unión que la caracteriza). Asimismo, debe tenerse presente que el “umbral” educativo se eleva a medida que aumenta el nivel medio de educación de la población; esto hace que constantemente aumenten los años de estudio requeridos para poder acceder a un empleo. Esto importa porque una parte importante del alumnado ve cortada su progresión educacional por la repetición, la que se encuentra estrechamente relacionada con la deserción. El gráfico 1 muestra las extremas diferencias que existen entre los quintiles I y V de la distribución del ingreso en cuanto a haber completado la educación primaria.

Del mismo modo, hay grandes diferencias en la proporción de los jóvenes de entre 25 y 29 años de los quintiles I y V que han alcanzado a cursar cada uno de los tres niveles del sistema educativo (gráfico 2).

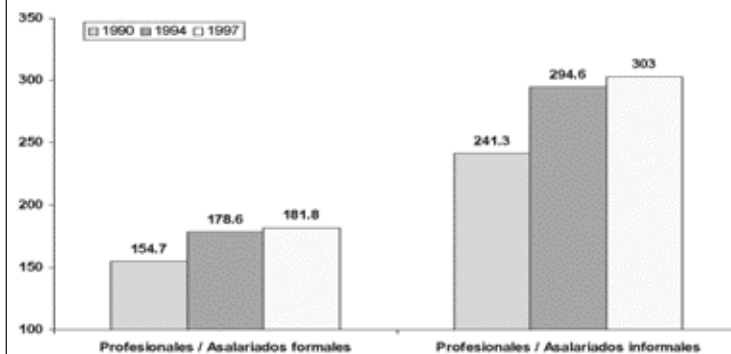


- **Ocupación:** Existen crecientes diferencias en cuanto a calidad del empleo y a remuneraciones. Ellas derivan de la heterogeneidad productiva de la región. En general, se crean pocas posiciones laborales en el sector moderno; una proporción muy importante de los nuevos puestos los generan las PYMES; otra porción importante es la de quienes se incorporan al mercado de trabajo, con escaso capital educativo, y se refugian en la informalidad. El ingreso familias también se ve afectado por la diferente “densidad ocupacional” (cantidad de ocupados por hogar) que varía entre los hogares de los estratos altos y de los bajos; los primeros tienen el doble de ocupados que los segundos. Así, por regla general, los hogares con mayor número de miembros tienen menos perceptores de ingresos y, consecuentemente, un menor ingreso per cápita. A ello se agrega la ampliación de la brecha salarial entre ocupaciones de alta y de baja productividad (gráfico 3).

En definitiva, los más educados acceden a ocupaciones más productivas y mejor pagadas y suelen casarse con personas que tienen características similares, con lo cual acumulan más de un salario; como tienen pocos hijos, el ingreso per cápita del hogar es más elevado. De modo alternativo, quienes se encuentran en el otro extremo de la distribución tienen poca educación, la que sólo les habilita para obtener puestos de baja productividad y escaso salario, y forman parte de hogares con muchos hijos y menor número de asalariados y, en consecuencia, sólo consiguen ocupaciones de baja productividad y bajos salarios. Estos factores hacen que el ingreso per cápita de estos hogares sea bajo.

Gráfico 3

Brechas de remuneración laboral entre profesionales y asalariados formales e informales



Fuente: CEPAL.

Estos factores son difícilmente modificables en el corto e incluso en el mediano plazo, mediante políticas públicas. Pero pueden cambiar, sea por cambios “naturales” (como sucede con el comportamiento reproductivo), sea mediante políticas sociales sostenidas en el tiempo, como educación, lo que puede alterar por ejemplo la educación, transformando la formación, el capital humano, y por tanto amplía el panorama respecto a la ocupación y al salario recibido por ella, y, en el nivel macro, la distribución.

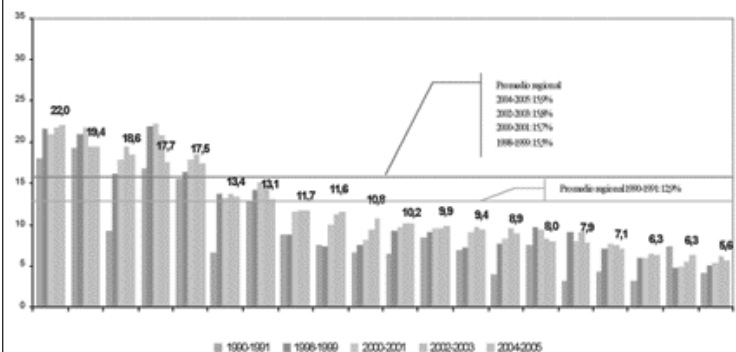
El gasto social

Otro elemento que puede coadyuvar a alterar la distribución del ingreso es el gasto social. Conviene analizar dos aspectos, por un lado lo relacionado con los montos de financiamiento, y por otro el impacto redistributivo del gasto social.

- Financiamiento social

En los años recientes la mayoría de los países de la región han incrementado los recursos que destinan a lo social. Como puede verse en el gráfico 4, si bien existe una gran heterogeneidad entre los países – con extremos en Brasil que destina 22 por ciento del PIB a lo social y El Salvador que sólo gasta en ese rubro el 5,6 por ciento, puede apreciarse que la tendencia, a partir de 1990, es un incremento del gasto social. En los últimos años, empero, es posible apreciar también que en muchos países se tiende a estabilizar e incluso a fluctuar en muchos casos.

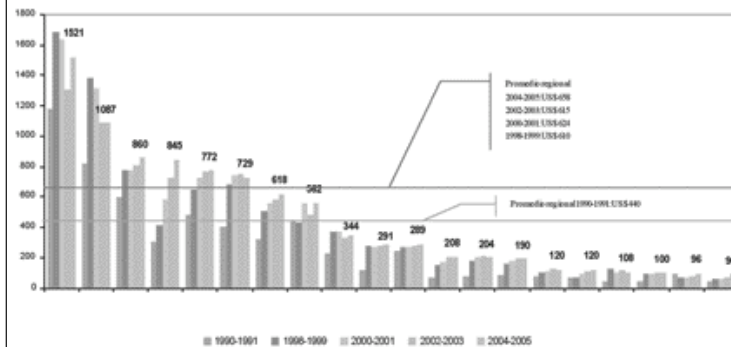
Gráfico 4
América Latina (20 países): gasto social en relación al PIB (1990-2005)



Fuente: CEPAL.

En cuanto al gasto social por habitante, el gráfico 5, muestra también la heterogeneidad entre los países, desde Argentina con US\$ 1520 por persona, a Nicaragua con US\$ 90 (dólares del año 2000 en todos los casos). Lo interesante es apreciar que tomando como base 1990, todos aumentan notablemente los recursos para lo social, con la excepción de Ecuador. También conviene hacer notar que en los últimos bienios la tendencia al aumento constante se ha quebrado en muchos países.

Gráfico 5
América Latina (20 países): gasto social por habitante

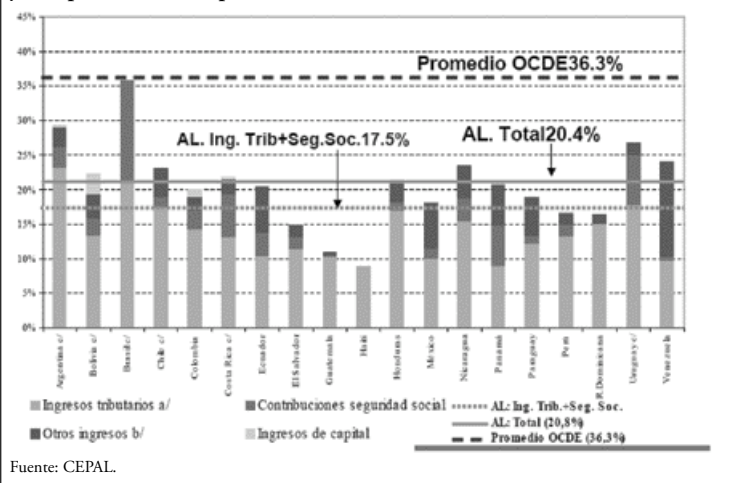


Fuente: CEPAL.

Lo anterior muestra que los países de la región han hecho esfuerzos importantes para incrementar el financiamiento de la política social, pero nada dice respecto a si estos recursos se utilizan de manera eficiente y si los programas que los utilizan generan impacto sobre la población a la que atienden.

Hay propuestas que propician un incremento de la presión tributaria para que el Estado disponga de mayores recursos no sólo para ampliar los sistemas de protección social, sino para cumplir con sus otras funciones. Se postula que los países latinoamericanos deben aproximarse a los ingresos tributarios de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). El gráfico 6 muestra la situación de varios casos nacionales de la región (en las barras) y del promedio latinoamericano en ingresos tributarios y de la seguridad social, por un lado, y los ingresos totales, por otro, respecto al promedio de la OCDE.

Gráfico 6
Ingresos tributarios y de seguridad social en América Latina y comparación con el promedio de la OCDE



Otros, en cambio, sostienen que dicha presión no debiera ser mayor al 15% del PIB, porque los impuestos elevados impulsan el trabajo en negro o informal, lo que disminuye los ingresos del gobierno, y lleva a elevar los tributos a los negocios formales, incrementando el círculo perverso. También se argumenta que la apertura de las economías y la necesidad de crear condiciones para la inversión (externa o interna), enfrentando la competencia de otros países, también hace inconveniente una posible alza de impuestos.

Mientras se zanja disputa respecto a la presión tributaria es importante buscar en los presupuestos, eventuales “yacimientos” de recursos mal

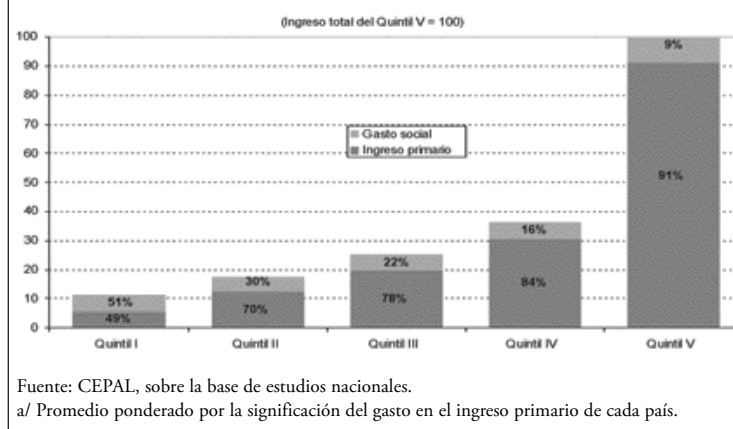
Llama la atención el caso de Brasil: único país que ya alcanzó la meta propuesta de alcanzar un total de ingresos similar al del promedio de la OCDE y sin embargo es el país que, como suele decirse, es el más desigual del mundo. Esto debería constituir un llamado de atención respecto a que el aumento de la presión tributaria y del traspaso de recur-

sos al gobierno no necesariamente se plasma en mejores niveles de bienestar de la

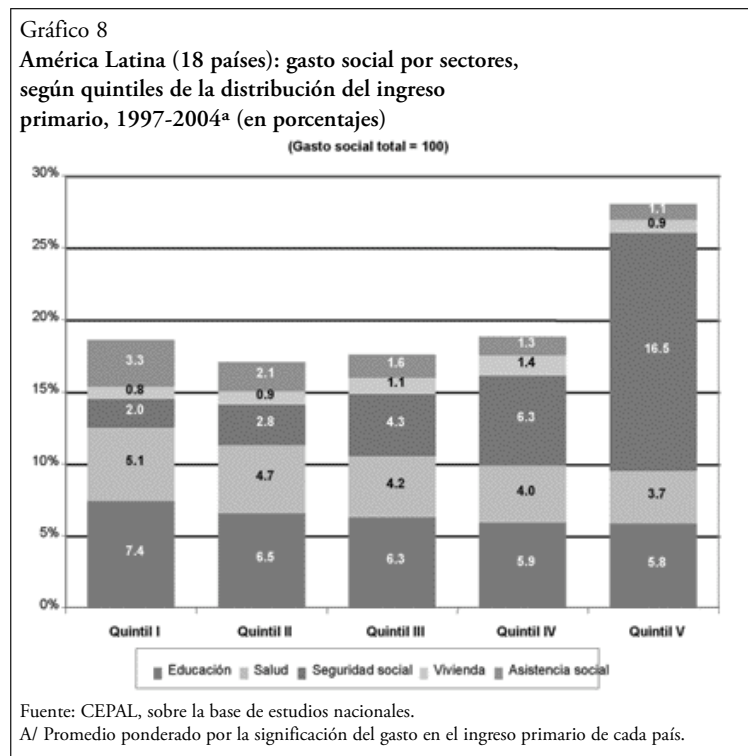
- El efecto redistributivo del gasto social

El gasto social usualmente es concebido como un canal de redistribución del ingreso. Como muestra el gráfico 7, el efecto redistributivo del gasto público social es especialmente importante en el primer quintil de la distribución del ingreso, donde supera al ingreso primario de quienes forman parte de ese agrupamiento. A partir de ese punto el peso de las transferencias en especie y monetarias va disminuyendo, al punto que la proporción que percibe el quinto quintil es menor al décimo de los ingresos totales de dicho grupo. Esto permite decir que el gasto social cumple, en general, con su rol redistributivo.

Gráfico 7
Efecto redistributivo del gasto público social, por quintiles de ingreso primario, 1997-2004^a (en porcentajes)



Cuando se analiza por sectores se aprecia que la educación, en primer lugar, y luego la salud son los sectores que entregan más recursos al quintil primero, mientras que la seguridad social es notoriamente el que vuelca más recursos para el quintil más rico (Gráfico 8).



Conclusiones

Las interpretaciones en boga sobre las relaciones entre generación de riqueza y distribución, por un lado, y la revisión de los factores determinantes de la desigualdad y del gasto social permiten extraer un conjun-

to de conclusiones relacionados con la brecha distributiva y las políticas sociales.

Si en un país predomina una visión de que son necesarias reformas estructurales que impliquen redistribuciones de activos trascendentales es altamente probable que el gobierno se oriente a dar preferencia a luchas políticas (reformas constitucionales, cambios de la estructura de gobierno, búsqueda de la reelección presidencial, etc.), lo que quemaría la mayoría de las energías políticas en detrimento de la eventual dedicación al esfuerzo de mejorar el diseño y la puesta en práctica de políticas sociales, que exigen una acción persistente durante periodos largos de tiempo.

Si en cambio es posible separar los periodos político-electorales de los dedicados a ejercer la capacidad de gobernar mediante políticas eficientes y eficaces, es fundamental que se aseguren las condiciones económicas, sociales e institucionales para lograr un crecimiento económico sustentable en el largo plazo. En los últimos años, hubo crecimiento económico en el mundo y en la región, lo que redujo de manera importante la tasa de desempleo urbano, y así contribuyó poderosamente a la reducción de la pobreza. Asimismo están aumentando los empleos que exigen mayor dotación de capital humano.

El cierre de la transición demográfica, que se da con la reducción de los nacimientos en los grupos más atrasados de la población, lleva a que en varios países descienda el tamaño de los hogares. Esto, por un lado, aumenta el ingreso per cápita del hogar (los ingresos que obtienen los adultos se dividen entre un menor número de miembros) y, lo que es más importante, facilita que las mujeres puedan incorporarse al mercado laboral. Los hogares con mayor densidad ocupacional (dos o más asalariados) incrementan mucho la probabilidad de salir de la pobreza.

Una parte muy alta de la desigualdad latinoamericana se explica por las diferencias en logros educacionales. Esto tiene aspectos positivos. Implica que el mercado premia a quienes tienen educación, lo que constituye un estímulo para que las familias y las personas se interesen en que sus miembros aprovechen la oferta educacional. Asimismo, la educación es un activo que puede distribuirse sin tener que negárselo o quitárselo a otros. El aumento del capital humano – basado principalmente en la mayor educación – es fundamental para asegurar en el largo plazo la conti-

nuidad del crecimiento económico, sobre bases más modernas y sofisticadas, permitiendo que los países latinoamericanos puedan salir de su tradicional “vocación” primaria.

Lo anterior refleja claramente la importancia de la política social en un proyecto nacional que busque el desarrollo y la equidad. Hoy, empero, los países de la región están dispersos en sus objetivos y atrasados en sus esfuerzos por dotar a su población de lo necesario para salir de la pobreza, insertarse productivamente en el mercado laboral, obtener un ingreso autónomo que les permita satisfacer sus necesidades más apremiantes, y lograr niveles de bienestar. Los sistemas educacionales logran metas cuantitativas, pero están en falta respecto a la mejora de la calidad de la enseñanza, como ejemplifican por ejemplo los pocos países que han participado en la prueba PISA, en la cual se sitúan entre los últimos lugares a nivel mundial.

En ese contexto, es loable pensar que los derechos económicos, sociales y culturales no deben ser meras declaraciones, sino realidades palpables. Sin embargo, centrarse en su exigibilidad y garantía por vía judicial es una manera de eludir lo que hoy por hoy se debe hacer, esto es reconocer que las políticas sociales en vigencia tienen limitaciones importantes, que pueden superarse, dedicando todos los esfuerzos posible a mejorar su diseño, al mismo tiempo que se asegura un uso eficiente de los recursos disponibles y se mide el impacto que ellas obtienen, para aprender de la experiencia, y mejorarlas continuamente.