

# Hacia una visión *integrada para enfrentar la* inestabilidad y el riesgo

---

**Víctor E. Tokman**

*Asesor de la Presidencia  
de la República,  
Chile*

Este artículo plantea una hipótesis y un desafío. La hipótesis: hay cambio estructural en la economía internacional y el manejo de las políticas públicas, que determina cambios en el funcionamiento económico, tiene efectos sobre el empleo, la pobreza y la equidad, y resultan en mayor inseguridad e incertidumbre. El desafío: cómo enfrentar estas últimas cuando las políticas públicas abandonan su forma histórica de funcionamiento y las nuevas orientaciones no muestran todavía resultados exitosos. En este trabajo se señala la mayor vulnerabilidad derivada hoy del mercado de trabajo, así como las asimetrías en la evolución de la pobreza y la equidad, y se examina cómo enfrentar las consecuencias sociales inevitables de la inestabilidad. Se propone manejar la inestabilidad que proviene del ámbito internacional; adecuar la política macroeconómica para suavizar los efectos del ciclo; compatibilizar la necesidad de flexibilidad laboral con la protección requerida para enfrentar la mayor vulnerabilidad; proteger a los más vulnerables y avanzar en la universalización de la seguridad social.

# I

## Introducción

El objetivo de este trabajo es analizar la vinculación entre las políticas macroeconómicas, la pobreza y la equidad. Se pretende mostrar el contexto actual en que se están dando sus vinculaciones e identificar las políticas que puedan resultar más pertinentes, así como lo que se conoce acerca de la idoneidad de políticas directas dirigidas a enfrentar los problemas de empleo y de pobreza. En particular, se examinarán los efectos del mayor riesgo que se deriva de operar en una economía internacional más abierta e interconectada y cómo se está abordando esa situación con el fin de evitar los efectos negativos que puede traer consigo para los grupos más vulnerables.

Constituye una aproximación que puede dar lugar a investigaciones posteriores tanto conceptuales como de situaciones específicas de países.

La hipótesis de trabajo central es que América Latina, al igual que las demás regiones en desarrollo, atraviesa ya desde hace dos décadas por una evolución mundial de cambio paradigmático que involucró una transformación estructural en la economía internacional y en el manejo de las políticas económicas. Esto último derivado también del cambio ideológico que significó la caída de los socialismos reales y de la preexistente diversidad de enfoques.

Tal mutación trajo aparejado un funcionamiento económico diferente y consecuencias sociales caracte-

rizadas por una mayor inseguridad. Su principal manifestación se produce en el ámbito del empleo, pero también en los niveles de pobreza y en la equidad. América Latina es hoy día una región más insegura en lo social y en lo económico, lo que introduce mayor incertidumbre y genera tensiones que afectan a las personas, las familias y la sociedad en su conjunto.

El trabajo aborda, en primer lugar, el escenario estructural y sus características. En segundo lugar, se plantea la política macroeconómica prevaleciente y su vinculación con el marco internacional. En tercer lugar, se identifican los hechos nuevos en materia de empleo, pobreza y equidad. Posteriormente, se explora el campo de las políticas en cinco dimensiones. La primera, de manera muy breve, en relación a la disminución de los efectos de la inestabilidad generada en la economía internacional. La segunda, a cómo prevenir el riesgo disminuyendo su impacto a nivel macroeconómico. La tercera, en relación a las políticas laborales y de empleo que permitan abordar el riesgo previniendo, asegurando o compensando sus efectos. La cuarta se referirá a las políticas sociales. La quinta dimensión tratará algunos de los efectos sobre la coherencia social. Por último, se sugerirán componentes de una agenda para enfrentar el riesgo y la inestabilidad, los que deberían ser investigados en mayor profundidad.

# II

## El entorno estructural

En esta sección se describe el cambio del entorno estructural internacional y nacional, y en particular, se identifican tres procesos: la globalización, la priva-

tización y la liberalización (Tokman, 2001). Dichos procesos han resultado en una economía mundial diferente y han sentado nuevas reglas de funcionamiento para las políticas nacionales, además de limitar de hecho las opciones disponibles. Existe menos autonomía para diseñar políticas a nivel nacional y las opciones están más acotadas.

Esta nueva forma de funcionamiento se caracteriza, además, por una mayor inestabilidad y una transmisión más rápida de ella. Una economía mundial más integrada, con una importancia mayor de los aspectos

---

□ Una versión de este trabajo fue presentada en el seminario "Política macroeconómica y vulnerabilidad social" (Santiago de Chile, 26 y 27 de noviembre de 2002), en el marco de un proyecto cofinanciado por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas y los gobiernos de Alemania y Francia. El autor agradece los comentarios recibidos en esa reunión y, en especial, a Andras Uthoff y Daniel Titelman por las sugerencias que aportaron a distintas versiones de este texto.

financieros en un contexto de cambio acelerado en la tecnología de la información, transforma en instantáneo el proceso de transmisión tanto de los beneficios como de los costos involucrados.

El régimen macroeconómico con que operan los países cambia. El empleo se relaciona más estrechamente con la demanda externa y la posibilidad de expandir la demanda interna o de aumentar los salarios por encima de la productividad encuentra restricciones, ya sea por la necesidad de financiarlos o por la imposibilidad de trasladarlos a los precios sin afectar la competitividad.

La evidencia empírica disponible analizada por el Banco Mundial (De Ferranti, Perry y otros, 2000) muestra que en América Latina la inestabilidad de largo plazo, medida por la volatilidad del producto interno bruto, es el doble de la de un país industrializado y superior a la de los países del sudeste asiático. En el caso del consumo, esa inestabilidad es el triple de la de los países desarrollados y sólo es superada por la de los países del África subsahariana.

Más aún la volatilidad del consumo, a diferencia de lo que ocurre en los países industrializados, supera la del producto, lo que es atribuible a la menor capacidad para atenuar los efectos del ciclo al disponer de menos activos, posibilidades más limitadas de endeudamiento y el uso menos efectivo de políticas anticíclicas.

Se concluye también que la volatilidad más alta se registró en la década de 1980, mientras que en la de 1990 fue incluso inferior a del decenio de 1970. Con ello, se interpreta que el aumento de la inestabilidad e inseguridad derivadas de la volatilidad constituye un episodio temporal, lo que no excluye la necesidad de introducir políticas que las reduzcan. Un examen diferente de la misma información permite alcanzar conclusiones divergentes. Primero, la evolución de la década de 1990 no incluye el efecto de la crisis asiática posterior a 1998. Según CEPAL (2000a), la tasa media de crecimiento en América Latina se redujo de 3,8% en 1991-1997 a 1,0% en 1998-1999, y el coeficiente de variación se incrementó en 50% si se considera la

década incluyendo los efectos de la crisis. Segundo, si bien la volatilidad en el decenio de 1990 fue inferior a la registrada en el de 1980 y ligeramente menor que la del decenio de 1970, cabe añadir al comentario anterior que las diferencias de volatilidad entre América Latina y los países industrializados se comportaron de manera diferente. El diferencial de volatilidad del PIB creció a 2,5 veces en la década de 1980 y se redujo a 1,7 veces en la de 1990, todavía por encima de la del decenio de 1970. Las diferencias en relación al consumo fueron crecientes, siendo 3,3 veces mayor que en los países industrializados, en comparación con 2,4 y 3,1 en los decenios de 1970 y 1980, respectivamente. La inestabilidad es alta y no claramente decreciente, lo que genera inseguridad en la medida en que se transmite por la vía del mercado de trabajo al empleo, los ingresos y los salarios. Sobre estos efectos volveremos más adelante.

Interesa, además, destacar tres aspectos derivados de los procesos de cambio en el escenario económico antes mencionado. La globalización jerarquiza la búsqueda de competitividad internacional y favorece la adopción de estrategias defensivas para competir —mediante la reducción de costos, particularmente de costos laborales, y una mayor flexibilización del proceso de trabajo— en mercados con demandas fluctuantes. La privatización traslada una mayor responsabilidad por la creación de empleo al sector privado. Esto, a su vez, requiere una vinculación más estrecha entre las políticas económicas y las sociales; pues si bien los incentivos económicos y la estabilidad son requisitos para la inversión y el crecimiento, la legitimación social y la percepción de tratamiento justo son necesarias para la permanencia de las políticas y la estabilidad de las reglas del juego. La liberalización significa dar una mayor importancia al papel de los mercados como asignadores de recursos y propiciar una menor intervención del gobierno. Ello puede resultar en una mayor eficiencia económica, pero muchas veces se traduce en desregulación y desprotección acompañada de una mayor desigualdad social.

### III

## Las políticas macroeconómicas

El nuevo régimen macroeconómico y las políticas orientadas por el Consenso de Washington en sus diferentes versiones tienden a acentuar la vulnerabilidad y a agudizar la inestabilidad e inseguridad que se pro-

duce al trasladarse la volatilidad real y financiera. Por otro lado, las políticas tienden a ser procíclicas, por lo cual acentúan la inestabilidad, y a no cumplir con el papel de estabilizadores.

Como se señala en Cepal (2000b), del concepto de estabilidad keynesiano que combinaba el equilibrio interno (crecimiento estable, bajos niveles de inflación y cercanía al pleno empleo) con equilibrio externo (sustentabilidad de la balanza de pagos), se pasó a concentrar el concepto de equilibrio macroeconómico en lo externo y en la inflación y, aún más, a asociar estabilidad con déficit fiscales bajos y tasas de cambio estables. Sin embargo, estas variables no se vinculan necesariamente con una mayor estabilidad del crecimiento, ni tampoco con el pleno empleo.

Esta orientación se introdujo en América Latina en la década de 1980 y guió el proceso de reformas económicas para enfrentar la crisis de la deuda. Hizo hincapié en la liberalización comercial, la privatización y la desregulación, y sus contenidos fueron conocidos como el Consenso de Washington, por constituir las prescripciones favorecidas por las instituciones financieras de Bretton Woods asentadas en Washington, D.C. En su versión original ese Consenso incluyó como objetivo central restablecer los equilibrios macroeconómicos, mediante la disciplina fiscal, la reorientación del gasto público, la reforma impositiva, la liberalización comercial y financiera, tasas de cambio competitivas y unificadas, apertura a la inversión extranjera, privatización, desregulación y seguridad en los derechos de propiedad.

Sólo en el decenio de 1990, por efecto de los resultados insatisfactorios alcanzados, el Consenso se amplía para incluir una segunda generación de reformas que ponen énfasis en la gobernabilidad y en fortalecer la capacidad del Estado. Así, la lista original se expande para incorporar las reformas legales y políticas, las instituciones regulatorias, la lucha contra la

corrupción, la flexibilidad del mercado de trabajo, las normas y códigos financieros, el manejo “prudente” de la apertura de la cuenta de capitales, las redes sociales de seguridad y la reducción de la pobreza (Rodrik, 2001; Williamson, 1998).

El conjunto de las políticas incluidas en las diferentes versiones del Consenso ha tendido a conducir a una mayor inestabilidad macroeconómica real. Es más, ha tendido a acentuar el ciclo económico y a actuar de manera procíclica. Esto se ha manifestado tanto en las políticas fiscales como en las monetarias y crediticias y en las financieras y cambiarias. La evolución de las recaudaciones y del gasto fiscal acompaña al ciclo en el sentido de expandirse cuando se acelera el crecimiento y de contraerse en la recesión. Lo mismo ocurre en el campo monetario y crediticio, donde la mayor afluencia de capital externo en la fase de expansión permite aumentar el gasto privado y abaratar el costo del crédito y, a falta de un manejo prudente, los agentes financieros tienden a aumentar el riesgo en sus inversiones y a inflar los precios de los activos que garantizan sus préstamos. Las “burbujas” financieras tienden a explotar cuando en la fase de contracción el capital proveniente del exterior cambia de signo y se precipita una sobrecontracción económica.

La inestabilidad, acentuada por las políticas procíclicas, acarrea costos por la mayor incertidumbre y lleva a una subutilización de la capacidad junto a un comportamiento microeconómico que desalienta la inversión productiva. A su vez, se generan costos sociales en materia de empleo, pobreza y distribución del ingreso por el comportamiento asimétrico en el ciclo: los indicadores se contraen rápidamente en la recesión y demoran en reaccionar en la recuperación.

## IV

### Los hechos nuevos

Se analizarán tres ámbitos donde se registran hechos nuevos derivados del ambiente de inestabilidad prevalente: el empleo, la pobreza y la distribución del ingreso.

Por esas vías la volatilidad tiende a difundirse y convertirse en inseguridad económica, generando incertidumbre en la gente. En el ámbito del empleo destacan tres fenómenos: i) una mayor vulnerabilidad al desempleo, ii) una mayor inestabilidad derivada de la privatización y iii) un cambio en la estructura del empleo que

aumenta la incertidumbre por efecto de la informalización, la privatización y la precarización. Por último, se requiere analizar también la volatilidad de los salarios y su evolución.

El primer fenómeno resulta en variaciones más rápidas del desempleo ante fluctuaciones en el ritmo de actividad económica, facilitadas por reformas laborales que han ampliado las causales de despido y reducido los tiempos de ajuste de las empresas. Asimismo, la mayor volatilidad ha estado acompañada de

asimetrías que sugieren una mayor velocidad de ajuste ante la contracción que ante la expansión, lo que en situaciones de crisis recurrentes de corto plazo han significado tasas de desempleo crecientes, y estables al mayor nivel.

La tasa media de desempleo para la región ha aumentado de manera continua, pasando —según datos del Banco Mundial— del 6,6% en la década de 1970 a 7,6% en la de 1980 y a 7,9% en la de 1990, sin incluir el efecto de las crisis de 1998-1999. Asimismo, los datos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) muestran la misma tendencia, al pasar de tasas medias en torno al 4% entre 1950 y 1970, a tasas medias en torno al 7% durante las décadas de 1980 y 1990 (Tokman y García, 1981; OIT, 2002).

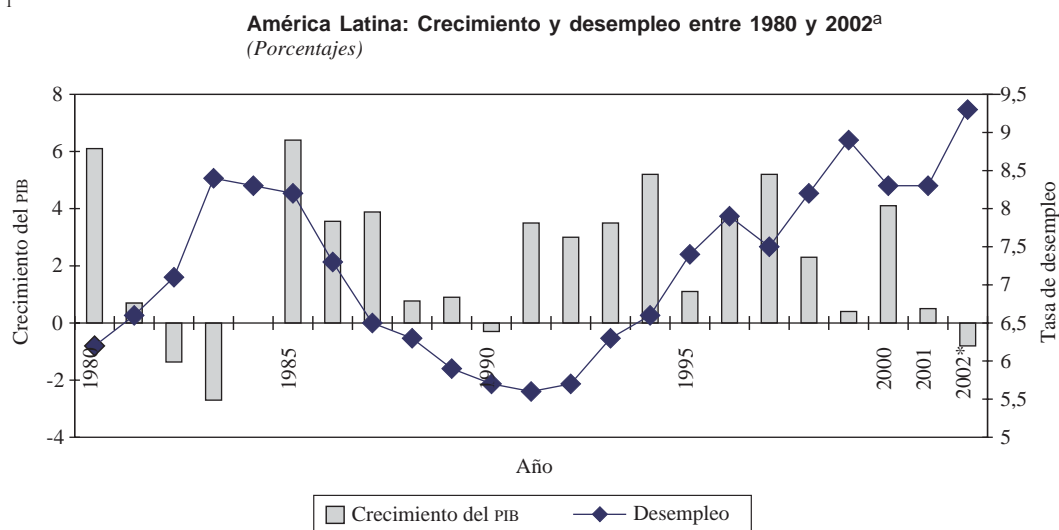
La tendencia señalada se observa con mayor nitidez en el gráfico 1, que incluye las tasas de desempleo y de crecimiento del producto entre 1980 y 2002. En la década de 1980, la crisis de la deuda generó una expansión del desempleo entre 1983 y 1985, alcanzando una tasa media de 8,4%. Luego hubo una reducción paulatina hasta 1992, llegando a niveles de entre 5% y 6%. Con posterioridad, la tasa de desempleo comenzó a aumentar, pese al alto crecimiento del producto, y fue afectada por tres episodios de crisis en el decenio de 1990: el efecto “tequila” en 1995, la “crisis asiática” en 1998-1999 y la actual en 2001-2002. Cabe observar que aun cuando la contracción económica por la crisis de la deuda en el decenio de 1980 fue muy

superior a cualquiera de las crisis de la década de 1990, el desempleo en esta última década se expandió de manera más acelerada y tendió a estabilizarse a niveles más altos después de las crisis, pasando de 7,9% a 8,9%, y a 9,3% en la actualidad (gráfico 1).

La mayor vulnerabilidad ante el desempleo se relaciona en parte con el éxito alcanzado en materia de estabilización de precios, ya que ante tasas de inflación bajas en el decenio de 1990 los salarios reales se tornan más inflexibles a la baja y el peso del ajuste se traslada al empleo. Esto además es favorecido por el cambio en las regulaciones de despido y en la introducción de contratos de trabajo más flexibles. Se registra, asimismo, una mayor rotación laboral si se compara con países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), donde la proporción de ocupados con menos de dos años de antigüedad alcanza al 24,5% del total de ocupados, mientras que en América Latina es de 38,1%. Lo mismo se observa en lo que se refiere a la permanencia media en el empleo, que en la OCDE es de 10,5 años y en América Latina de 7,6 años. La mayor propensión al desempleo traslada la inestabilidad a los trabajadores y sus familias y contribuye a generar incertidumbre no sólo en los afectados directamente, sino, según las encuestas disponibles, en un ámbito mayor, por el temor de perder el empleo que genera entre los que están ocupados.

El segundo fenómeno que contribuye a una mayor inestabilidad es la privatización. El traslado de la

GRAFICO 1



Fuente: OIT 2002.

<sup>a</sup> Promedios ponderados.

generación de empleos del sector público al privado trae consigo un cambio en el tipo de puestos de trabajo. El puesto protegido y estable del sector público se reemplaza por puestos de menor permanencia y menor protección. Esto no significa necesariamente salarios más bajos, pero sí la necesidad de adaptarse a una mayor rotación en el mercado de trabajo.

La participación del sector público en la ocupación no agrícola se contrajo del 15,5% al 13,4% entre 1990 y 2001. En una perspectiva de más largo plazo, esto indica que el sector público no aportó a la creación neta de puestos de trabajo en la década de 1990, mientras que en la de 1980 contribuyó con 15 de cada 100 nuevos puestos creados. La reducción de empleos públicos se tradujo, en parte, en mayor desempleo y, el resto, en ocupación en el sector privado. Algunos encontraron trabajo en sectores modernos, pero la mayoría lo hizo en actividades informales en microempresas y en trabajos por cuenta propia. Los empleos públicos se han caracterizado, y así continúan en la actualidad en la mayoría de los países, por un régimen estatutario con inamovilidad contractual y plena protección social, lo que en parte tiende a compensar remuneraciones inferiores a las del sector privado. El traslado hacia el sector privado y el retiro del Estado como empleador, que afecta diferenciadamente a grupos de mayor edad en el primer caso y a los jóvenes en el segundo, significa para los que encuentran trabajo una pérdida de protección. Los ingresos no necesariamente serán menores, pero su volatilidad y la del empleo serán mayores. Con ello la inestabilidad y la incertidumbre crecen.

El tercer fenómeno afecta la estructura del empleo y es el resultado de la informalización, la terciarización y la desprotección. La informalización se caracteriza por el incremento de la participación del sector informal en la ocupación, generando una proporción significativa y creciente de los nuevos puestos creados. Entre 1990 y 2001, dos de cada tres empleos fueron generados en el sector informal, cuya participación en la ocupación no agrícola se expandió del 42,8% al 46,3% entre esos años. Cuarenta y siete de cada 100 nuevos empleos informales fueron trabajos por cuenta propia no profesionales o trabajos familiares no remunerados, 34 correspondieron a microempresas y el resto (19) al servicio doméstico.

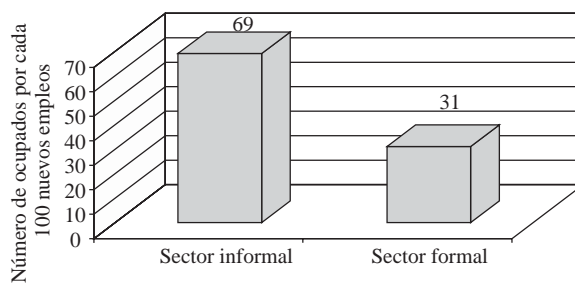
La terciarización también se acentúa. La proporción de ocupados en los servicios creció del 71,2% al 74,6% de los ocupados no agrícolas entre 1990 y 2001. Noventa y seis de cada 100 nuevos empleos durante el período fueron generados en dicho sector. Más de la mitad (54 de cada 100) de los nuevos empleos sur-

gieron en servicios comunales y personales, 25,4% en el comercio y 6,6% en el transporte. Por último, el tercer proceso fue la desprotección, pues aumentó la participación de trabajadores sin contratos o con contratos temporales que no incluían el acceso a la protección laboral y social. En relación a la protección social, 43 de cada 100 nuevos empleos creados no generaba acceso a los servicios de seguridad social.

Los tres procesos mencionados no son independientes. Por el contrario, se superponen, pues la informalidad se concentra en los servicios y resulta en desprotección. Los servicios se concentran a su vez en actividades de baja productividad, porque los servicios asociados a la globalización y a la modernización, si bien de importancia creciente, son todavía marginales en el conjunto. La desprotección se superpone a los dos procesos anteriores. Juntos implican un incremento de la inestabilidad e incertidumbre al aumentar la importancia relativa de puestos de trabajos con menor duración y mayor desprotección laboral y social.

GRAFICO 2

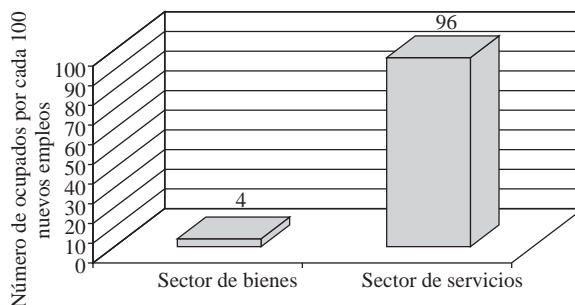
**América Latina: Creación de empleo por estrato ocupacional, 1990-2001**  
(Porcentajes)



Fuente: OIT 2002.

GRAFICO 3

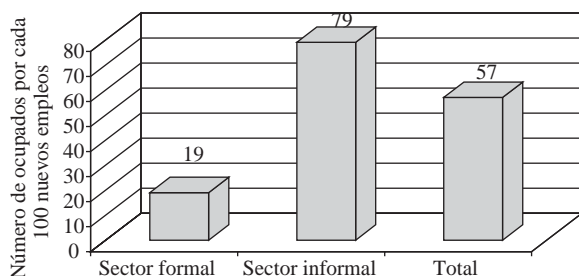
**América Latina: Creación de empleo por rama de actividad económica, 1990-2001**  
(Porcentajes)



Fuente: OIT 2002.

GRAFICO 4

**América Latina: Creación de empleo asalariado según cotización en la seguridad social, 1990-2001**  
(Porcentajes)



Fuente: OIT, 2002.

Por último, cabe considerar la volatilidad de las remuneraciones para determinar si ella contribuyó a generar mayor incertidumbre. La evolución de los salarios reales en las tres últimas décadas señala que, en promedio para América Latina, la volatilidad registrada en la década de 1980 duplica la registrada en la de 1970. Sin embargo, en la década de 1990 retorna a niveles similares a los del decenio de 1970 (De Ferranti, Perry y otros, 2000). Ello se explica en gran medida por la reducción significativa y generalizada de las tasas de inflación en 1990-1999. En particular, se destacan reducciones de volatilidad significativas en países que pasaron de tasas de inflación muy altas (incluso algunos con hiperinflación) a tasas moderadas o bajas como Argentina, Bolivia, Chile, Brasil y Perú. Por otro lado, la menor volatilidad de los salarios reales se traduce en una mayor inflexibilidad a la baja y en trasladar el mayor peso del ajuste al empleo, con el consiguiente aumento del desempleo.

La volatilidad de los salarios reales, sin embargo, no capta en su totalidad el comportamiento de los ingresos del trabajo, debido a limitaciones de cobertura y conceptuales de la información disponible. Las mediciones de salarios no incluyen por lo general los ingresos del trabajo percibidos en empresas pequeñas o por trabajadores sin contratos o por los que trabajan por cuenta propia. Como se señaló más arriba, son estas categorías las que han aumentado su participación en el empleo y sus ingresos son por lo general más inestables que los salarios. Su inclusión podría modificar las conclusiones alcanzadas. Información parcial presentada por CEPAL (2000a) muestra que las diferencias de ingresos entre trabajadores calificados y no calificados aumentan en la década de 1990. Entre 1990 y

1997 la distancia entre los ingresos laborales de la mano de obra calificada y los salarios del sector formal se expande en 24%, y la relación entre los primeros y los asalariados en empresas informales se amplía al 28%. Las diferencias entre los salarios percibidos alcanzan en 1997 a 2,3 y 3,6 veces respectivamente.

Las disparidades de las remuneraciones medias entre el sector formal y el informal se expanden en 10% en el mismo período, siendo las diferencias en sus niveles de 2,1 veces. Aunque las disparidades de los salarios entre ambos sectores se mantuvieron sin variaciones significativas en la década de 1990, el nivel de salarios formales fue 1,5 veces el percibido en el sector informal. La disparidad formal-informal tendió a aumentar en los países que crecieron más rápido y a disminuir en los países en que descendió el ingreso medio de los ocupados urbanos y particularmente en aquellos donde las remuneraciones formales se contrajeron más que las informales. En los países con escaso crecimiento, la mantención o el empeoramiento de la desigualdad no provino tanto de un aumento de la disparidad como de la expansión del desempleo, la baja de salarios y la mayor capacidad de los grupos de ingresos más altos de defender su participación en el ingreso total.

El segundo ámbito relacionado con la inestabilidad es el de la pobreza. Dos observaciones, entre otras, son de interés. La primera es que la pobreza ha seguido las variaciones del ciclo, aumentando en el decenio de 1980 durante el ajuste y disminuyendo en la década de 1990 durante la recuperación, pero sin recobrar los niveles iniciales. El porcentaje de hogares debajo de la línea de pobreza disminuyó entre 1990 y 1999 del 41% al 35,3%, superando todavía el 34,7% registrado en 1980. El porcentaje de indigentes se redujo del 17,7% al 13,9% en el mismo período, también todavía por encima del 15% de 1980. No obstante, el número de pobres aumentó en alrededor de 11 millones, aun cuando los indigentes disminuyeron en 4 millones (CEPAL, 2001a). La inestabilidad generó no sólo más pobres, sino además nuevos pobres.

Debe destacarse la importancia que tienen para el hogar los ingresos que provienen del mercado de trabajo, que constituyen alrededor del 80% de su ingreso total. Las transferencias sólo representan el 13%. Por otro lado, el ingreso del jefe de hogar continúa contribuyendo con alrededor del 70%, aunque aumentan los aportes de los demás miembros del hogar, particularmente de las mujeres (CEPAL, 2002). Esto indica que el mercado de trabajo es el principal transmisor de la

inestabilidad, mientras que las políticas sociales, aunque importantes, tienen un papel limitado. Señala también que la incorporación de nuevos perceptores de ingresos en el hogar es un factor importante para que el hogar supere la pobreza, lo que a su vez depende de las oportunidades de empleo e ingresos.

La segunda observación se refiere a la incidencia de las crisis sobre los pobres. Si bien está probado que el crecimiento (o la falta de crecimiento) afecta a los pobres en proporción similar al promedio, la intensidad de las crisis tiene efecto diferenciado, pues afectan más a los pobres cuando son de mayor magnitud (De Ferranti, Perry y otros, 2000). Esto sucede, porque ellos tienen mecanismos de defensa más limitados, lo que les obliga a reducir los niveles de consumo o a liquidar activos para enfrentar las crisis de mayor duración o intensidad.

El tercer ámbito se refiere a la distribución de los ingresos. Sobre este aspecto cabe formular tres observaciones. La primera es que, a diferencia de la pobreza, la distribución ha mostrado ser asimétrica y menos elástica ante variaciones en el crecimiento. Por un lado, se deteriora en las crisis, pero no mejora en la recuperación. En 1960-1980 la concentración del ingreso medida por el coeficiente de Gini había descendido de 0,53 a 0,50 en promedio para 13 países de América Latina. A partir de ese año el coeficiente crece a 0,53 en 1990 y a 0,54 hacia 1999. Más aún, la recuperación tiende a beneficiar en mayor medida a los grupos de ingresos más altos. Mientras el decil más rico duplica su ingreso entre 1980 y 2000, el 40% más pobre lo mantiene constante (OIT, 2002). Entre el 60% y el 90% de la desigualdad se explica por la alta participación del decil superior (BID, 1999). Por este motivo, el crecimiento ha disminuido su eficacia como instrumento para reducir la pobreza a través del tiempo. En la década de 1960, la pobreza disminuía 0,98 punto porcentual por cada punto adicional de crecimiento; en la década de 1970 disminuía 0,69, mientras que en la de 1990 se reducía en 0,12 (OIT, 2002). A diferencia de lo sucedido con la pobreza, en casi ningún país de la región mejoraron las condiciones de desigualdad en la década de 1990. Sólo Panamá y Uruguay mostraron una mejora en la equidad.

La segunda observación es que los más afectados han sido los grupos de ingresos medios, aun más que los pobres. En los países que sufrieron un deterioro distributivo, se acrecentaron las distancias que separaban los ingresos medios de los más altos y de los más bajos, como ya se las señaló, más por el crecimiento del decil superior que por el deterioro del estrato más bajo. De hecho, la desigualdad creciente coincidió con una reducción de la pobreza, excepto en Uruguay. El resultado fue una pérdida de participación de los estratos medios, que captaron una parte mucho menor del aumento del ingreso por el deterioro de la situación de empleo. Ellos sufrieron el efecto combinado del mercado de trabajo y del cambio en la política social. Esta última se ha focalizado crecientemente en los más pobres, ganando en eficacia pero a costa de los grupos medios, dada la dificultad de transferir ingresos de los grupos altos hacia los otros (Klein y Tokman, 2000; CEPAL, 2001a).

Por último, es necesario analizar la pérdida de coherencia social del sistema. Existen tensiones de diferente signo generadas por el cambio, pero que en general tienden a fragmentar más que a homogeneizar la estructura social. Las tensiones se generan por los cambios de trayectorias ocupacionales y por la mayor movilidad que caracteriza el mercado de trabajo. Algunas son ascendentes, pero otras no. Lo cierto es que unas y otras van acompañadas de situaciones de mayor inestabilidad. Se debilitan también procesos tradicionales de movilidad ascendente, algunos de ellos por agotamiento, otros por cambio de dirección: en particular, la urbanización y la modernización de la estructura de empleo. Se acompaña también con una pérdida de la capacidad de homogeneización de la política social; ella se focaliza, beneficiando a los más pobres pero afectando a los grupos medios. Esto opera tanto por el lado de la adquisición de servicios públicos (que eran gratuitos y pasan a ser transados), de la diferenciación en la calidad de tales servicios (por efecto de la privatización en el sector educación y en el sector salud) o de la interrupción de los subsidios cruzados entre grupos de distintos niveles de ingresos y similares necesidades (salud) (Klein y Tokman, 2000; Tokman, 1998).



# V

## Hacia el manejo del riesgo

En esta parte del trabajo se revisan los espacios de intervención a diferentes niveles. A partir de la homogeneización de enfoques en lo económico y en lo ideológico, existe un cierto determinismo en la aceptación de resultados sociales que generan insatisfacción por la mayor incertidumbre y el deterioro en los niveles de pobreza y equidad.

Ello, por cierto, es en parte importante el resultado de la nueva forma de funcionamiento en el marco de la globalización, la que restringe los grados de autonomía e impone sanciones mayores a los errores que resultan del proceso de ensayo y error inherente a la adopción de decisiones en materias de política económica.

Se ha prestado poca atención, por otra parte, a una serie de visiones que, sin llegar a constituir una alternativa al modelo de funcionamiento, introducen matices no marginales en el manejo del instrumental. Crecientemente dichas propuestas innovadoras, surgidas por lo general del ámbito académico, han penetrado gobiernos e instituciones internacionales en un marco de insatisfacción con los resultados obtenidos.<sup>1</sup> Se abre, entonces, un espacio propicio para la innovación.

Es importante también diferenciar las posibilidades de intervención en cuanto a los objetivos buscados. Por un lado, se pretende reducir el riesgo mediante políticas preventivas que puedan impulsarse a nivel internacional o nacional, y en este último, tanto aquellas macroeconómicas como más específicas en el campo de las regulaciones laborales. Con ello se busca atenuar la dimensión del problema que hay que enfrentar. Por otro lado, el riesgo puede también encararse tratando de mitigar su daño potencial mediante el aseguramiento o políticas de protección social. Por último, el riesgo convertido en hecho cierto amerita compensar a los afectados a través de medidas específicas que provean ingresos, empleo o reinserción productiva.

Abordaremos esta tarea en cuatro niveles:

- El primero se refiere al manejo de la inestabilidad que proviene del ámbito internacional.

- El segundo, a la política macroeconómica más adecuada para suavizar los efectos de las perturbaciones externas (*shocks*).
- El tercero, a las políticas laborales, las que crecientemente se han convertido en el espacio de búsqueda de flexibilidad ante la rigidez aceptada de las políticas macroeconómicas y de las que actúan sobre el ámbito internacional.
- El cuarto, al examen de las políticas sociales y, en particular, de las de protección, con miras a compensar a los grupos más vulnerables y de “blindar” los programas que son imprescindibles para el desarrollo futuro.

### 1. Políticas para regular las fluctuaciones internacionales

La volatilidad externa se ha transmitido, tradicionalmente, en la esfera tanto del comercio como del financiamiento. Sin embargo, la disminución de las barreras al comercio y la liberalización de los mercados de capital han acelerado el proceso de irradiación de la inestabilidad y ha aumentado la profundidad de los efectos, ya que el contagio entre países acentúa el carácter procíclico de los flujos de capital.

No obstante, existen instrumentos de aseguramiento y de diversificación de riesgos que permiten atenuar la intensidad de las perturbaciones externas, y en ocasiones, distribuir sus efectos en el tiempo.

Los países pueden actuar de manera preventiva para evitar que los auges económicos, asociados a entradas de capital importantes, conduzcan a eventuales crisis. El manejo prudencial de las crisis debe implementarse mediante una adecuada política de pasivos y evitando desequilibrios de precios significativos, particularmente del tipo de cambio y de los precios de los activos. Asimismo, un régimen cambiario que permita una cierta estabilidad y la flexibilidad necesaria para adaptarse a las perturbaciones financieras externas puede contribuir, y también evitar, el mantenimiento de reservas que cumplan el papel de “autoseguro” en las crisis.

Las perturbaciones de los términos de intercambio se aseguran con operaciones de cobertura y futuros y, en la base, con una diversificación de la estructura de

<sup>1</sup> Entre otros, CEPAL (2000b), French-Davis (1999), Krugman (1999) y Stiglitz (2002).

comercio. Estas posibilidades, sin embargo, son limitadas en América Latina, por la alta concentración de las exportaciones en pocos productos, generalmente recursos naturales, y por la volatilidad recurrente de los precios de dichos productos.

Los movimientos de capital, cuya importancia es creciente, también han mostrado ser una fuente de volatilidad y generalmente refuerzan, más que atenúan, la intensidad del ciclo. El desarrollo de los mercados de capital y el refuerzo de la integración de los mercados nacionales al mercado internacional pueden permitir la introducción de instrumentos de diversificación de riesgo que hoy día están escasamente disponibles en la mayoría de los países latinoamericanos. Respecto a este tema aún hay debate sobre el grado de apertura del mercado de capitales, ya que las experiencias han sido diversas y la regulación de los flujos ha permitido disminuir las fluctuaciones de corto plazo.

A nivel internacional es necesario generar una instancia de financiamiento de emergencia que cumpla el rol de prestamista de última instancia. Dicho papel puede ser desempeñado por el Fondo Monetario Internacional (FMI), a través de su nueva Línea de Crédito Contingente, que permite enfrentar los problemas derivados del contagio financiero y que todavía no ha sido utilizada por país alguno. Asimismo, la ampliación de los recursos disponibles por la emisión transitoria de derechos especiales de giro contribuiría a proveer la liquidez necesaria en momentos de crisis. Por otro lado, ante la alternativa de incapacidad de pago, sería de utilidad contar con reglas multilaterales para la renegociación de la deuda externa. Si bien las moratorias pueden resultar costosas, un mecanismo acordado a este nivel permitiría enfrentar las crisis de liquidez y solvencia, y permitir la participación del sector privado en la solución, distribuyendo los costos y riesgos de manera más equilibrada entre deudores y acreedores. Este mecanismo no sustituiría, sino que podría complementar, la provisión de fondos de emergencia (CEPAL, 2001b).

En el nuevo escenario de globalización surgen temas adicionales que pueden requerir de intervención, no tanto para disminuir las fluctuaciones, sino para regular la competencia entre países. En particular, las dimensiones laborales han adquirido importancia doblemente, como determinantes de la competitividad y por los efectos que la expansión comercial puede tener sobre el empleo, la pobreza y la equidad.

A nivel multilateral la búsqueda de un mecanismo de regulación para evitar la competencia desleal o el “dumping social” ha registrado avances significativos. Se ha abandonado a nivel multilateral, al menos

temporalmente, la posibilidad de vincular condiciones laborales y comercio en el caso de incumplimiento de los principios y derechos fundamentales del trabajo, dado el peligro de su uso arbitrario como mecanismo de protección comercial, y se ha estructurado un acuerdo con carácter universal en la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la base de adoptar un “piso laboral común” de derechos fundamentales en el trabajo. El compromiso de respetarlo ha sido adquirido por todos los países que intervienen en el comercio internacional (Tokman, 1999 y 2002b).

Existe, además, una diversidad de mecanismos innovadores introducidos en los acuerdos de libre comercio y de integración económica, particularmente en América Latina. Algunos, como el Mercosur, adoptan el modelo de no vinculación y de sanciones morales en relación a un conjunto de derechos laborales, avanzando en relación al mecanismo multilateral en materia de cobertura de derechos con la inclusión de las condiciones de trabajo y a eventuales medidas para corregir las violaciones. Otros, como los acuerdos entre países de la región y de Norteamérica (Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) y Tratado de Libre Comercio Chile-Estados Unidos, recientemente ratificado), incorporan mecanismos de sanciones pecuniarias, que pueden conducir a la suspensión de los beneficios derivados de los acuerdos comerciales en caso de violaciones recurrentes de las leyes laborales vigentes en cada país destinadas a proteger los derechos fundamentales de los trabajadores.

## **2. Las políticas macroeconómicas con orientación anticíclica**

Las políticas macroeconómicas convencionales han jerarquizado el mantenimiento de los equilibrios, aun en un contexto reconocidamente más volátil. Ello conduce, en muchos casos, a agregar la pérdida de autonomía derivada de la mayor integración a la economía internacional, al carácter procíclico que adquieren las políticas al tratar de alcanzar equilibrios independientemente de la etapa en que se encuentre el ciclo. El resultado es muchas veces un costo de sobrecontracción, con efectos negativos sobre el empleo y los ingresos.

Como ha señalado Ocampo,<sup>2</sup> si bien la política macroeconómica tiene especificidades nacionales, el control de la volatilidad se favorece mediante la combinación de tres conjuntos de políticas:

<sup>2</sup> Véase Ocampo (2001) y CEPAL (2000b).

- Primero, por políticas macroeconómicas consistentes y flexibles, que eviten desequilibrios en los precios más relevantes y la acumulación de deudas cuantiosas.
- Segundo, por un sistema de regulación y supervisión prudencial con clara orientación anticíclica.
- Por último, con una “política de pasivos” que maneje los vencimientos de las deudas del país.

En particular, para los propósitos de este trabajo, interesa destacar, entre otros, cuatro aspectos de importancia. El primero se refiere a la política fiscal, dado que el compromiso exclusivo con el mantenimiento del equilibrio la convierte en un poderoso instrumento que profundiza las fluctuaciones. Hoy, por el contrario, se reconoce cada vez más que el manejo de esa política debe apuntar a equilibrar la posición estructural, más que la coyuntural, del sector público, para lo cual es preciso incorporar una perspectiva de más largo plazo de los parámetros fundamentales (Marcel, Tokman y otros, 2001a y 2001b). Esto permite que la política fiscal desempeñe un papel estabilizador, disminuyendo el peligro de aumentar los desequilibrios cuando se opera con criterios coyunturales.

El segundo aspecto se refiere al manejo de la política cambiaria y su relación con la política monetaria. Ha sido común la tendencia en América Latina, particularmente antes de la crisis asiática, de fijar el tipo de cambio o rezagarlo como instrumento para disciplinar la inflación. Los resultados en este campo fueron exitosos, particularmente teniendo en cuenta la tradición de altas inflaciones que registran los países de la región. El costo del rezago o la rigidez cambiaria fue recargar el peso del ajuste en la política monetaria, en un contexto en el cual las posibilidades de políticas fiscales más restrictivas enfrentaron obstáculos políticos mayores, particularmente después de los grandes esfuerzos que se hicieron para alcanzar equilibrios fiscales. Se determinó así un alza excesiva de las tasas de interés, una sobrecontracción económica y, como consecuencia, una expansión del desempleo.<sup>3</sup> La combinación de instrumentos es difícil de predeterminar y debe responder, como se señaló, a las especifici-

dades nacionales. Se requiere, sin embargo, una adecuada mezcla de flexibilidad y credibilidad de los instrumentos para que tengan eficacia.

Un tercer aspecto son los efectos distributivos de los cambios en los precios relativos. Las decisiones de política macroeconómica afectan a precios claves y generan ganadores y perdedores y, por lo tanto, llevan a cambios no sólo en la distribución de los ingresos, sino además de los activos. En general, las políticas macroeconómicas que se traducen en estabilidad de precios favorecen a los sectores más pobres. Sin embargo, si recurren a una combinación de tipo de cambio fijo o rezagado con políticas fiscales y monetarias excesivamente contractivas, ese resultado puede verse contrarrestado por pérdidas de ingresos y bienestar derivadas del mayor desempleo y la reducción del gasto social. A ello debe agregarse que ante situaciones exitosas de control de la inflación los salarios reales se tornan inflexibles a la baja, porque para modificarlos hay que afectar los salarios nominales. Como resultado, el ajuste del mercado de trabajo tiende a ser de cantidad más que de precio y, por ende, con expansión del desempleo y con cambios en la distribución de ingresos entre los incluidos y los excluidos.

Un cuarto aspecto se relaciona con la correlación positiva que existe —según Rodrik (1998)— entre la apertura y el tamaño del gobierno medido por el gasto público. Contrariamente a lo esperado, la apertura va acompañada de más mercado, pero además de más gobierno, sugiriendo una complementariedad entre ambos. La causa parece radicar en la necesidad de proveer seguro social en los países que, por su grado de apertura, están más expuestos al riesgo y, por lo tanto, tienen necesidad mayor de mitigarlo. Esta conclusión, basada en evidencia empírica comparada entre países, está respaldada, además, por ejemplos específicos de cambios en el grado de inserción en la economía internacional que estuvieron acompañados por una expansión del gasto público, particularmente en programas de compensación social.

Así ocurrió en los países pequeños de Europa (Austria, los Países Bajos y Suecia) que complementaron su liberalización comercial con programas de inversión, políticas de ingresos, subsidios y transferencias. Lo mismo aconteció en España en 1986, antes de su entrada a la Unión Europea, y en Chile en 1990 después del gobierno militar de Pinochet. En los Estados Unidos se introdujeron también programas que ampliaron los beneficios de desempleo y otorgaron subsidios para capacitación y reubicación de trabajadores desplazados por las importaciones derivadas de la liberalización

<sup>3</sup> Entre 1993 y 2001 el tipo de cambio real efectivo de las importaciones para América Latina se apreció en promedio el 8%; mientras que la inflación anual se redujo entre 1993 y 2001 de una tasa cercana al 900% a una de 6%. Entretanto, las tasas de interés anual llegaron al 21% real en 1998. Sólo desde fines de 1998, y particularmente en Brasil en 1999, se comienza a corregir la política cambiaria y la devaluación permite ajustar las tasas de interés hacia abajo. Ilustran la magnitud del desequilibrio los casos de Argentina y Brasil, países en los que las tasas de interés reales activas alcanzaron respectivamente a 28% y a 48% entre 2001 y 2002 (CEPAL, 2002).

multilateral en el marco del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) o, más recientemente, del TLC de América del Norte. Asimismo, en el pasado el desarrollo del Estado de bienestar en Europa no sólo acompañó un período de crecimiento económico acelerado, sino que ambos procesos se reforzaron mutuamente, debido al efecto estabilizador de las transferencias sociales en el ciclo y a la contribución positiva del seguro social para que los trabajadores se ajustaran al cambio económico.

### 3. Las políticas microeconómicas para la innovación y el crecimiento

El manejo adecuado de la política macroeconómica, particularmente con orientación anticíclica en la coyuntura, es una condición necesaria pero no suficiente para asegurar la recuperación del crecimiento y su permanencia en el tiempo. Esto último constituye un requisito para generar empleo y disminuir la pobreza. Se requiere, entonces, recurrir a políticas microeconómicas que promuevan la innovación, el aprendizaje y las complementariedades entre sectores, para aumentar la productividad, generar economías de escala y reforzar la capacidad de competir de manera sistémica (Katz y Cimoli, 2001; CEPAL, 2000b).

En torno a este tema cabe reflexionar sobre dos aspectos importantes. El primero se refiere a la necesidad de invertir en la generación de conocimiento y competencias en la fuerza de trabajo. Ha habido un proceso de reconversión industrial acompañado por un aumento de la concentración que significa destrucción de empleos en una primera etapa, pero que posteriormente permite recuperar los niveles de productividad mediante la incorporación de trabajadores con mayor conocimiento. Existe, sin embargo, un rezago en las políticas laborales y de recursos humanos que fueron concebidas para una fase inicial de reconversión con descenso de la ocupación y que no responden a las exigencias de calificación de la tecnología incorporada en una etapa posterior. Se produce así una inconsistencia entre la facilitación del ajuste y la generación de las condiciones de estabilidad necesarias para incentivar la inversión en conocimiento. Sobre esto volveremos en la sección siguiente.

El segundo aspecto se refiere a las pequeñas empresas, las que proveen una alta proporción del empleo pero a la vez concentran los mayores niveles de desprotección y precariedad. Su comportamiento en el ciclo, contrariamente a lo que ocurre con las empresas de mayor tamaño, es anticíclico; pero la manera en

que se financia su papel compensatorio en la contracción afecta su capacidad de contribuir a la recuperación. La presencia de relaciones laborales menos formalizadas y de una gestión empresarial con rasgos muchas veces paternalistas suelen llevar a que en las pequeñas empresas se sobreproteja la ocupación. Con ello contribuyen a compensar el efecto negativo de la recesión. Sin embargo, una vez superada la crisis su evolución depende de cómo financien la retención de trabajadores. Si, como es usual, recurren a endeudamiento de alto costo,<sup>4</sup> la situación patrimonial y financiera afectará su capacidad de recuperación y en muchos casos significará la desaparición de empresas. Es durante ese período, en que las empresas de mayor tamaño comienzan a recuperar su ritmo de crecimiento y de generación de empleo, que las pequeñas empresas destruyen puestos de trabajo. Esta situación, que tiene efectos sobre el desempleo, tiende a trasladar un riesgo mayor a trabajadores y empresarios que carecen de sistemas adecuados de protección social o de seguros que les permitan resguardarse durante la coyuntura desfavorable.

### 4. Políticas laborales: entre la estabilidad laboral y la protección ante el desempleo

Las políticas laborales pueden analizarse desde dos perspectivas. Por un lado, en cuanto componente importante para determinar la capacidad de competir internacionalmente y, por otro, en relación a las políticas directas de aseguramiento frente al riesgo de desempleo.

En el primer plano, la orientación prevaleciente ha hecho hincapié en la búsqueda de la flexibilidad y la reducción de costos, particularmente los laborales, como medios para mejorar la competitividad (Tokman, 2001). Las políticas laborales vigentes fueron diseñadas en la mayoría de los países para proporcionar un nivel relativamente alto de estabilidad en el empleo. La legislación laboral introdujo regulaciones para disminuir el riesgo del despido y protegió a los trabajadores en su puesto de trabajo; su racionalidad estuvo basada principalmente en la necesidad de proveer protección y generar un sustituto al seguro que los mercados no podían suministrar. El costo de dicha regulación ha sido una mayor rigidez y el encarecimiento del despido. La legislación se adaptó a las con-

<sup>4</sup> El costo de tal endeudamiento es alto por el limitado acceso de la pequeña empresa a los mercados de capital, y se ve aumentado por el alza de la tasa de interés durante el ajuste.

diciones económicas existentes, pero fue haciéndose inadecuada para el mundo actual caracterizado por mayores fluctuaciones macroeconómicas, alto desempleo, rápido cambio estructural, gran incertidumbre y creciente heterogeneidad de ocupaciones y trabajadores.

De allí la popularidad creciente de la estrategia defensiva, que ha traído aparejada una generación de reformas laborales que buscan flexibilizar el término del contrato individual de trabajo y las condiciones laborales mediante la reducción de los costos de salida y la introducción de nuevos contratos atípicos, como alternativa al prevaleciente contrato por tiempo indeterminado. Se combinan además las reformas del contrato individual con la descentralización de la negociación colectiva, particularmente en aquellos países donde todavía se negocia a un nivel superior a la empresa, como mecanismo para asegurar que los salarios se fijen según los niveles de productividad.

El resultado de estas reformas ha sido un aumento de la flexibilidad a costa de mayor inestabilidad y desprotección. Esta última resulta tanto por la emergencia de un alto contingente de trabajadores sin contrato como porque, a pesar de que la legislación no desprotegió los contratos atípicos, en la práctica el grado de cumplimiento de las obligaciones legales es menor. A su vez, la inestabilidad ocupacional de los trabajadores afectó los incentivos para invertir en capacitación y desarrollo de competencias de los trabajadores. Ambos factores precipitaron el agotamiento de la estrategia defensiva.

Como respuesta a ese agotamiento, en los países más desarrollados y en las grandes empresas emergió una estrategia alternativa, que asigna prioridad al aumento de la productividad, a la innovación y al aprendizaje. Esa estrategia requiere inversión en conocimiento, lo que a su vez hace necesario cierto grado de estabilidad laboral; la inestabilidad laboral no incentiva la inversión de los empresarios en capacitación, pues la apropiación de los beneficios futuros sobre la productividad se torna incierta y los trabajadores carecen de motivación para dedicar tiempo y esfuerzo a aprender, pues perciben su temporalidad en la ocupación. Requiere también relaciones laborales de cooperación más que de confrontación, y ellas tienen mayores posibilidades de desarrollarse en el marco del respeto a los derechos de los trabajadores, de oportunidades de diálogo y de participación en los eventuales beneficios.

Estas alternativas estratégicas afectan también a los incentivos para atraer la inversión extranjera. En estudios recientes, la OCDE (2000) confirma que el capital transnacional se moviliza en busca de mano de obra calificada y de mayor productividad, más que de

mano de obra barata, ya que esta última no tiene la capacidad de responder por la calidad de los productos generados. Obviamente, el efecto sobre el empleo, la pobreza y los grados de equidad de ambas opciones estratégicas son diferentes.

El desafío mayor consiste en restablecer el equilibrio entre estabilidad y flexibilidad, de manera de facilitar el funcionamiento económico en un marco que demanda adaptación continua, pero donde los trabajadores necesitan condiciones de estabilidad no sólo para disminuir la incertidumbre que los afecta, sino además para aportar al aumento de la productividad. En el campo de las regulaciones laborales, en parte como reacción al uso exagerado de las estrategias defensivas, han surgido innovaciones que tienden a equilibrar las necesidades de estabilidad con las de flexibilidad.

La primera innovación ha sido la de limitar la amplitud de la introducción de contratos flexibles, reduciendo en compensación las rigideces del contrato por tiempo indefinido. Las modalidades han sido variadas: desde limitar el uso de contratos atípicos por ley (España en 1997 y en Argentina en 1998 y 2000), junto con facilitar el proceso judicial de despido en el primer caso y con reducir el costo y ampliación del período de prueba en el segundo, hasta condicionar la amplitud de su introducción en la negociación colectiva (Brasil en 1998).

Como alternativa, en los Países Bajos se difundió el uso del contrato de jornada parcial, más flexible, que permitió la incorporación masiva de las mujeres al mercado de trabajo y la reducción del desempleo. Sin embargo, este contrato, una vez transcurrido un período de renovación, adquiere condiciones de protección y estabilidad similares a las del contrato de largo plazo. Más aún, las diferencias entre las condiciones del contrato de jornada parcial y las de los contratos habituales se vieron aminoradas al aceptar las organizaciones empresariales que la jornada de trabajo normal se redujera a 35 horas semanales (Visser y Hemerijck, 1997). Esta modalidad también se ha incorporado en la reciente reforma de Chile, aunque sin acuerdo de las partes. Otra alternativa ha sido la introducción de la "flexibilidad negociada", por la cual trabajadores y empresarios acuerdan características y grados de flexibilización, y las compensaciones que consideren necesarias. En algunos casos, pueden incluso sustituir lo establecido por la legislación laboral.

Una segunda innovación consiste en mitigar el riesgo de desempleo mediante el aseguramiento. Con este objetivo se han establecido seguros de desempleo que atenúan, en la medida que varía de un país a otro, la pérdida de ingresos durante el período de cesantía.

La experiencia internacional muestra que el uso del seguro es sustitutivo de la protección mediante las regulaciones laborales: a mayor cobertura del seguro de desempleo, menor protección en el puesto de trabajo.

El seguro de desempleo fue inicialmente concebido para enfrentar situaciones de desempleo cíclico, de escasa magnitud y corta duración. Se diseñó teniendo como objetivo proteger los ingresos de los trabajadores menos calificados en regímenes de producción estandarizados, familias con un solo perceptor de ingresos y negociaciones colectivas centralizadas que permiten comprimir las estructuras salariales. Se combinó además con asistencia social, para cubrir los riesgos de pérdida de ingresos del trabajo por desempleo involuntario y asegurar un nivel mínimo de subsistencia. Su carácter de seguro social público se justificó por considerarse que las asimetrías de información existentes en el mercado no permitían la operación eficiente de un seguro privado.

A pesar de la difundida adopción del seguro de desempleo en los países más desarrollados, están aumentando las reformas tendientes a hacer más estrictos los criterios de elegibilidad y a reducir sus beneficios, lo que se ha justificado tanto por la necesidad de disminuir potenciales efectos negativos como por la magnitud de los recursos necesarios para enfrentar el cambio de naturaleza en la situación de desempleo. Como distorsiones potenciales en el mercado de trabajo vinculadas a este seguro cabe mencionar una "trampa de desempleo", que desalienta la búsqueda de empleo por la existencia de ingresos provenientes del seguro, y una "trampa de pobreza" que desincentiva a los trabajadores ocupados con bajo nivel de remuneración a aumentar su esfuerzo en el trabajo. Ambos efectos pueden incrementar el salario de reserva y afectar la tasa de desempleo de equilibrio.

Por otro lado, el desempleo ha adquirido altas dimensiones, su duración ha aumentado y afecta a los trabajadores con menores niveles de educación. La negociación colectiva ha incorporado crecientemente incentivos salariales personalizados, introduciendo tensiones en los criterios de "igualdad de pago para igualdad de trabajo" y los hogares han pasado de tener un solo perceptor de ingreso a tener dos. En los países de la Unión Europea las tasas medias de desempleo han llegado al 10%, la mitad de los desempleados lleva más de un año en esa condición y la mitad se ubica en los tramos más bajos de la escala educativa. En el Reino Unido, por ejemplo, los hogares con un solo perceptor de ingreso representaban el 70% del total de hogares a comienzos del decenio de 1960 y se redujeron a

30% en el de 1990, en tanto que los hogares con dos perceptores pasaron del 28% al 55%. En este panorama de desempleo diferente, los recursos necesarios se han multiplicado, los períodos de cobertura debieron alargarse y las familias, por su parte, generaron sus propios mecanismos de autoaseguramiento mediante la incorporación de mano de obra secundaria al mercado de trabajo (Buti, Franco y Pench, 2000). Las reformas en los países europeos se han concentrado en ajustar las políticas sociales a las nuevas condiciones demográficas y económicas y buscar sistemas alternativos, como la transición de sistemas de pensiones de reparto a sistemas contributivos, el reemplazo de los beneficios de desempleo por subsidios al empleo y los cambios en el diseño de la protección social para aumentar su eficiencia.

La difusión del seguro de desempleo en los países en desarrollo, y en América Latina en particular, ha estado restringida tanto por las características estructurales del mercado de trabajo como por la insuficiencia de recursos para financiar ese seguro. Las tasas de desempleo pueden alcanzar niveles significativos y coexisten con una ocupación informal que supera a la mitad de la ocupación urbana. Con ello las zonas grises son abundantes.

En general, los países latinoamericanos dedican una escasa proporción de recursos a políticas laborales activas y pasivas. La proporción del PIB dedicada a este propósito es 1/7 de la destinada por los países de la Unión Europea y, a diferencia de estos últimos, la asignación para políticas activas supera a aquella para las pasivas. En promedio, la UE destina 2,15% del PIB a financiar la protección al desempleo, en tanto que Brasil, el país latinoamericano que más recursos dedica a este propósito, le asigna 0,19%. Existen seguros o asistencia social para el desempleo en Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Uruguay y Venezuela. Los seguros son de naturaleza contributiva, financiados con aportes tripartitos (trabajador, empleador y gobierno). Proporcionan beneficios definidos y con duración que varía entre tres y doce meses. Algunos agregan la obligación de capacitarse o aceptar ofertas de trabajo como mecanismo para reducir el riesgo moral. Su cobertura ha sido limitada, no superando en los años de mayor utilización al 7% de los desempleados (Argentina 1994), y han mostrado escasa adaptabilidad a la evolución del ciclo.

Debe señalarse que la escasa significación de los mecanismos de protección al desempleo ha estado acompañada por una legislación laboral que protege la estabilidad ocupacional mediante indemnizaciones

altas y considerables costos de salida del contrato de trabajo. Una innovación dentro de esta perspectiva, introducida en Brasil, Colombia, Panamá y Perú, ha sido la de separar las indemnizaciones de las reservas generales de las empresas y consignarlas en cuentas individuales nominativas de los trabajadores. Su utilización en algunos casos cubre, además de la cesantía, la posibilidad de obtener adelantos para vivienda u otras necesidades hasta un determinado monto. Aun cuando el costo del despido no se altera, el hecho de asegurar la disponibilidad progresiva de los recursos facilita las decisiones y evita los conflictos laborales que se generan usualmente en torno a hacer efectivas las indemnizaciones (oit, 2001).

La necesidad de introducir una mayor flexibilidad en el mercado de trabajo para adaptarse a las nuevas demandas ha llevado, como se mencionó más arriba, a abaratar el costo del despido y limitar las indemnizaciones. No ha sido este proceso acompañado por la expansión de seguros o protección al desempleo, lo que permitiría equilibrar la ecuación.

No obstante, el tema ha ganado prioridad en la agenda laboral de la región y son varios los países que exploran hoy este camino. El caso más reciente es el de Chile, que en 2001 aprobó la creación de un seguro de cesantía que innova con respecto a los esquemas vigentes. Introdujo un sistema mixto que consiste en ahorro obligatorio en Cuentas Individuales para Cesantía (que son patrimonio del trabajador) y un Fondo Solidario que opera como financiamiento complementario para el pago de beneficios de cesantía. Existe corresponsabilidad, en el sentido de que el trabajador debe contribuir al financiamiento, y las presiones sobre el componente solidario se controlan mediante el requisito de agotar los fondos propios antes de poder recurrir al Fondo Solidario. Aportan al financiamiento los trabajadores (0,6%), los empresarios (2,4% de los cuales 1,6% se destina a la cuenta individual y el resto al Fondo) y el fisco (existe una contribución fiscal complementaria). El esquema innova porque, además de proteger al cesante, permite acceder a los fondos acumulados no sólo por despido, sino también en el caso de retiro voluntario, con lo cual se incentiva la movilidad voluntaria y no se la penaliza con la pérdida de los recursos acumulados por el propio trabajador. El costo de las indemnizaciones se reduce al computar con cargo a ellas las contribuciones del empleador en la cuenta individual para la cesantía. Innova, además, al coexistir un componente de solidaridad para los que no logran reunir mediante su ahorro los fondos necesarios para cubrir el nivel mínimo de sub-

sidio de cesantía y, por último, innova en su administración, puesto que introduce un operador único privado para manejar los recursos acumulados, en lugar de los múltiples operadores que usualmente se especializan según la situación de riesgo que han de cubrir.

## 5. Protección social para la compensación de los afectados

Una vez que el riesgo de quedar desempleado se convierte en un hecho cierto, hay que compensar a los afectados mediante políticas laborales y sociales. Los instrumentos disponibles son generalmente programas de creación de empleos con apoyo público, subsidios a la contratación, capacitación y transferencias en efectivo.

Los primeros son ejecutados directamente por el sector público o a través del sector privado, mientras que los subsidios son transferidos al sector privado y responden a la percepción de que el costo de contratación se encuentra a un nivel tal, que impide la contratación. La capacitación opera reforzando o adecuando la empleabilidad, y las transferencias compensan la falta de ingreso de las familias más pobres.

La creación directa de empleos con apoyo público resulta uno de los instrumentos mejor evaluados por su rápido efecto sobre el desempleo y porque constituye un vehículo adecuado para manifestar la voluntad política de enfrentar la situación. Como contrapartida, los empleos de este tipo presentan una serie de limitaciones. Han mostrado ser difíciles de expandir debido a sus altos requerimientos de recursos. La experiencia internacional muestra que el apoyo público a tales puestos no logra superar el 2% a 3% del PIB. Ellos tienden a ser procíclicos, pues cuando se necesita expandirlos las limitaciones de recursos fiscales son mayores. Por otro lado, se conciben como transitorios y tienden a perpetuarse por el desarrollo de clientelismo. Por último, su eficacia económica es restringida, debido a las filtraciones que se registran en su ejecución: de cada tres dólares asignados, sólo uno llega a los beneficiarios (Hicks y Wodon, 2000; Holzmann y Jorgensen, 1999).

Los programas de capacitación son también evaluados positivamente porque contribuyen a adaptar la mano de obra a las nuevas necesidades y, en el caso de los jóvenes, a facilitar su incorporación en el mercado laboral. Los subsidios a la contratación pueden cumplir un papel importante, en particular porque trasladan la relación de contratación a las empresas, con lo que disminuyen el clientelismo, y porque al menos para parte de los beneficiarios generan empleos

de mayor duración, al continuar en las empresas una vez agotado el subsidio. Existe, sin embargo, el riesgo de que en la fase de contracción económica sean utilizados para formalizar trabajadores sin contrato que ya trabajaban en las empresas, disminuyendo así el aporte a la creación de empleos, y de que en la fase de expansión resulten redundantes, porque la contratación podría efectuarse incluso con salarios no subsidiados.

Las intervenciones ante el desempleo se diseñan para cubrir el riesgo y no tanto para aliviar la pobreza. Aun así, enfrentar el desempleo en países que no poseen seguros con coberturas satisfactorias y cuyos hogares todavía dependen en proporción significativa de los ingresos del jefe de hogar, sí contribuyen a este objetivo. Desde el punto de vista de la eficiencia económica, la intervención del gobierno encaminada a proveer seguro social para cubrir riesgos que los seguros privados no pueden cubrir está plenamente justificada por las falencias que presenta este tipo de mercados. La existencia de selección adversa y daño moral conspira contra el aseguramiento privado, y lo hace también la dificultad de predecir el número de ganadores y perdedores en determinados períodos o las probabilidades de ocurrencia de los riesgos que se han de asegurar.

El seguro social con cobertura universal puede también presentar ventajas importantes de costos sobre los seguros basados en la competencia privada. Como las bases del aseguramiento privado están generalmente orientadas por el establecimiento de primas de riesgo individual, el seguro social puede incluir elementos redistributivos entre buenos y malos riesgos, o subsidios entre asegurados con distintas capacidades de pago. Este es un fenómeno importante, dada la orientación reciente de modelos mixtos de aseguramiento tanto en el ámbito de las pensiones como en el de la salud.

Las reformas recientes de la seguridad social buscan potenciar las complementariedades entre los sistemas públicos y privados, pero a la vez permiten la coexistencia de lógicas diferentes —y en el caso de la salud, de calidades de servicios diferentes— que segmentan la población cubierta y limitan los subsidios cruzados entre ricos y pobres. Una parte opera con lógica de mercado y capta a la población con capacidad de pago. Queda excluida la población con menores recursos, que debe ser cubierta por el sector público recurriendo a recursos fiscales generales y no aprovechando las transferencias que pueden efectuarse entre asegurados o, entre asegurados actuales y futuros, en el caso de pensiones. A medida que los beneficios

ofrecidos por la seguridad social se transforman en derechos exigibles, ellos pasan a constituir pasivos contingentes de responsabilidad fiscal. En Chile, Titelman y Uthoff (2002) proyectan un aumento del déficit fiscal actual para cubrir pensiones mínimas y asistenciales, desde 0,4% a 1,5% del PIB, una vez que se retiren las generaciones actuales. Arenas de Mesa y Hernández (2002) calculan que en ese mismo país, para cubrir el valor de la pensión mínima, el déficit fiscal aumentaría del 0,1% del PIB actual al 1,3% en 2037. El déficit estimado depende de factores demográficos, de los porcentajes de la población activa cubierta, de las tasas de reemplazo y de las contribuciones establecidas. En Bolivia se estima que actualmente sería de 2,3% del PIB, y en países como México y El Salvador estaría en torno al 1,8% (Titelman y Uthoff, 2002). La magnitud de la responsabilidad fiscal no financiada lleva a los autores citados a recomendar que se mantenga un pilar público solidario que permita contribuir a compensar los desequilibrios y suavizar crisis fiscales futuras.

La participación del sector público en los regímenes mixtos se hace necesaria en algunos casos en calidad de prestatario, pero en todos los casos se le necesita como garante de la solidaridad sistémica. Ello implica reconocer la seguridad social como un derecho cuyo acceso debe ser garantizado a toda la población. Sin embargo, contrariamente a la visión prevaleciente hasta hace unas décadas, se reconoce que debe existir gradualidad en la expansión de la cobertura para conciliar los beneficios con las posibilidades financieras reales de los países. Se promueve también la existencia de regímenes mixtos por razones de eficiencia económica en las prestaciones y en el manejo de los recursos. Pero a la vez se establece como condición la existencia de un sistema único para todos y la responsabilidad del Estado como garante de que esto sea respetado. En materia de pensiones, es preciso proveer de pensiones mínimas a los que en su vida laboral no alcanzaron una densidad de cotización suficiente y en materia de salud debe protegerse a aquellos que, por su nivel de ingresos, no logran financiar las etapas de riesgos mayores (por edad o por enfermedades catastróficas). Al mismo tiempo, es necesario asegurar calidades similares de las prestaciones, definidas con independencia del prestatario o usuario de que se trate. Existe, entonces, una responsabilidad por regular adecuadamente la seguridad social que va más allá de la meramente financiera.

Por último, para que el gasto social dirigido especialmente a los pobres actúe como complemento del autoseguro y como sustituto del seguro de mercado, cuando así se requiera, debería tener un comportamien-



to anticíclico. En las recesiones, cuando se dificulta el ahorro o el seguro de mercado no puede cubrir los amplios efectos de la contracción, la expansión del gasto social, particularmente del focalizado, debería cumplir con esa función anticíclica.

La experiencia muestra que eso no es fácil de lograr. Aun cuando el gasto social crece en la fase de expansión económica, en momentos de contracción el gasto social por persona pobre tiende a disminuir. Esto apunta a una doble tarea de manejo. En primer lugar, es importante controlar las presiones a favor de expandir el gasto en períodos de crecimiento, porque conspiran contra la posibilidad de mantenerlo en el largo plazo. Y, en segundo lugar, en la fase de contracción es necesario proteger o “blindar” el gasto focalizado, pues el efecto de la contracción económica se refuerza con el aumento del número de pobres que requieren atención.

En general, se observa un comportamiento más adecuado de los hogares pobres que de los gobiernos frente al riesgo. Los hogares tienden a reforzar el autoaseguramiento, ahorrando en los tiempos buenos

y en las épocas más difíciles. Cuando las recesiones son breves o leves y se perciben como transitorias, recurren a activos como la mano de obra familiar para financiar la baja de ingresos. Sólo en las recesiones profundas y largas recortan drásticamente las inversiones en salud y educación. Los gobiernos, en cambio, tienen dificultades para aplicar una política de ese tipo, no por falta de información o de conocimiento, sino por la interacción de restricciones políticas y económicas que dificultan la constitución de reservas en épocas de bonanza para financiar las crisis. Algunas opciones a las que pueden echar mano los gobiernos son la de introducir un componente de seguro para cubrir riesgos como el desempleo y la seguridad social, o la de endeudarse en los mercados financieros en las épocas malas para pagar en las épocas buenas. Desafortunadamente, como vimos más arriba, los tiempos no coinciden con la disponibilidad de recursos para tal fin, ya que los mercados de capitales se comportan también de manera procíclica. Por lo tanto, diseñar un sistema nacional bien concebido y financiado constituye de hecho la única alternativa de acción.

## VI

### Las tensiones en la sociedad

El funcionamiento económico actual implica un aumento de la inestabilidad y de los riesgos que deben enfrentar las personas y sus familias. El efecto trasciende los niveles individuales y se traslada a la sociedad en su conjunto. Con ello las tensiones aumentan, tanto porque la inestabilidad ocupacional y de ingresos genera incertidumbre, como porque se alteran la dinámica y el grado de cohesión sociales. Nos concentraremos en esta sección en dos dimensiones del problema. Por un lado, estos factores afectan el proceso de homogeneización social que en el pasado ha sido el vehículo para alcanzar el progreso individual y familiar en un marco de mayor cohesión. Por otro, afectan también los mecanismos que determinan las posibilidades de evitar la transmisión intergeneracional de la pobreza.

#### 1. Movilidad laboral y homogeneización

En el pasado el proceso de homogeneización avanzó a través de la movilidad ascendente y, en particular,

por la expansión de los grupos medios. Sin embargo, en el marco económico actual son estos grupos los que más han sufrido los efectos de las mutaciones del mercado de trabajo y la política social.

Por un lado, los afectó la reducción del empleo público, que dejó muchos cesantes entre ellos. Para quienes lograron reinsertarse en el sector privado, el tránsito de uno a otro sector significó pasar de empleos permanentes y protegidos a empleos más inestables y con menor grado de protección, aunque no necesariamente con menores ingresos. Los que mantuvieron su empleo público, vieron disminuir sus remuneraciones y perdieron estatus, dada la depreciación ideológica sufrida por la función pública.

Por otro lado, como empleados públicos habían gozado de la protección social incorporada a su ocupación. Al igual que los demás grupos medios, habían sido los principales beneficiarios del acceso universal y gratuito a los bienes y servicios públicos. La pérdida de empleo conllevó pérdida de protección, y la privatización de los servicios públicos implicó además

el pago para acceder a ellos. No es sorprendente entonces que los grupos medios hayan sido los más perjudicados por los cambios en la distribución del ingreso durante las dos últimas décadas.

En cierta medida, tal retroceso es inherente a la lógica de funcionamiento del nuevo modelo que descansa en la privatización, con los consiguientes efectos sobre el empleo público y sobre la provisión de bienes y servicios públicos. Se pretende contribuir de este modo a los equilibrios macroeconómicos en el ámbito fiscal y de precios y, al mismo tiempo, aumentar la eficacia económica y distributiva en la asignación del gasto social. El resultado debería ser un crecimiento más rápido y una disminución de la pobreza. En los países exitosos así ha ocurrido, pero el costo ha recaído sobre los grupos medios. Esto sucede porque las transferencias de ingresos se producen entre ellos y los pobres, dado que los grupos de mayores ingresos están "protegidos" para no dañar su potencial productivo.

Las consecuencias han sido gobiernos más eficientes, economías más equilibradas, un gasto social asignado de manera más eficaz y una disminución de los pobres, pero también una distribución del ingreso más desigual y una sociedad en que las distancias entre ricos y pobres no disminuyen y la integración social se ve obstaculizada.

## 2. Transmisión intergeneracional de la pobreza

Una dimensión relacionada con la pobreza es la de los mecanismos por los cuales ésta se transmite entre generaciones. Las familias pobres sufren el desempleo en mayor medida que las ricas, menos de sus miembros participan en el mercado de trabajo y, por ende, están más expuestas a los riesgos de pérdida de ingresos. Se

observa que incluso en las experiencias exitosas de expansión de empleo la pobreza disminuye, pero el acceso a los nuevos puestos de trabajo es discriminatorio. La expansión del empleo en las familias pobres corresponde en su totalidad a puestos informales, mientras que para los estratos de ingresos más altos predominan los puestos formales. Los puestos informales tienen escasos requerimientos de educación y calificación, mientras que los formales exigen por lo general estudios universitarios o técnicos. Los hijos de familias pobres exhiben una tasa mayor de analfabetismo, menos años de escolaridad y, pese a la expansión de la cobertura en la educación, siguen siendo grandes las diferencias de calidad entre las escuelas a las que asisten y aquellas a las que acceden sus pares provenientes de familias de mayores ingresos. Este factor se ha visto incluso potenciado por la segmentación creciente de colegios públicos y privados, siendo estos últimos los que, por el tipo de alumnos que captan, gozan de financiamiento más adecuado (Tokman, 2002a).

Se genera así un círculo vicioso en el cual la desigualdad de oportunidades sesga el acceso al empleo. Los jóvenes de hogares pobres, con mayor necesidad de ingresos y menor capital humano, acceden prematuramente al mercado de trabajo. Los que encuentran trabajo lo hacen mayoritariamente en puestos de menor productividad e ingresos y con escasas perspectivas de desarrollar una carrera ocupacional. Como resultado, la pobreza tiende a transmitirse de una generación a otra. Asegurar el acceso universal a la educación y a la capacitación, compensar por los ingresos familiares adicionales que se pudiera perder al no incorporarse al mercado de trabajo y aminorar las diferencias de calidad en la educación constituyen requisitos para tornar más equitativas las oportunidades de acceso al empleo.

# VII

## Hacia una visión integrada para enfrentar la inestabilidad y el riesgo

En este trabajo hemos analizado posibles respuestas, a distintos niveles, frente a situaciones de inestabilidad y alto riesgo. Para tener una visión integrada de cómo abordar tales situaciones conviene pasar revista, con una perspectiva histórica y paradigmática, a los diversos sistemas que se han utilizado con ese objetivo.

El modelo de protección social más difundido durante gran parte del siglo XX se enmarcó en una concepción keynesiana de pleno empleo y en la creación del Estado de bienestar. En el marco de una economía cerrada, el pleno empleo regulado por la demanda interna convirtió a la inserción ocupacional en la

principal fuente de ingresos. Los empleos eran estables y estaban protegidos por una legislación laboral destinada a asegurar tanto la estabilidad en el puesto, con condiciones contractuales que encarecían el despido, como el equilibrio de los poderes de negociación entre trabajadores y empleadores. Para quienes sólo lograban una inserción laboral imperfecta, el Estado de bienestar incorporó la protección social sistémica destinada a resguardar a los trabajadores en distintas etapas de su vida (en la vejez mediante las pensiones) y frente a los riesgos durante la vida laboral (desempleo, invalidez, accidentes y muerte). En particular, el seguro de desempleo se introdujo para proteger a los trabajadores activos que perdían su ocupación. Dado el modelo general de funcionamiento económico, la pérdida de ocupación sólo podía ser temporal y, en general, afectar a una proporción reducida de los trabajadores. El objetivo de dicho seguro fue entonces cubrir a los expuestos a un riesgo con baja probabilidad de ocurrencia y efectos limitados (Standing, 2000; Buti, Franco y Pench, 2000).

Este modelo de protección social funcionó en gran parte del mundo desarrollado, con diferentes matices que se traducían particularmente en distintas combinaciones de regulación laboral y seguro de desempleo, así como en la orientación de la protección fuera del trabajo: concentración en las edades pasivas (jóvenes y viejos) o en la vida laboral, tanto para compensar por la pérdida de la ocupación (seguro) como para acortar los tiempos de espera entre un trabajo y otro (políticas activas). Lo hizo con éxito, logrando no sólo seguridad, sino un desarrollo social armónico con cohesión y equilibrio en las relaciones sociales. Fue también fuente de inspiración para la mayoría de los países latinoamericanos que, de manera imperfecta, avanzaron bajo la misma orientación.

Sin embargo, las últimas décadas del siglo XX pusieron en evidencia crecientes imperfecciones del sistema, incluso en los países desarrollados, lo que generó su cuestionamiento y el inicio de sucesivas reformas. El cuestionamiento se agudizó con el cambio de sistema económico y, de hecho, con el abandono del pleno empleo como objetivo, a lo que se agregó la necesidad de flexibilización para operar en mercados más volátiles y las dificultades financieras para cubrir un número mayor de cesantes y por períodos más largos que los originalmente previstos. Las reformas en los países europeos, contrariamente a lo que suele afirmarse, no han llevado a desmontar el sistema, sino a revisarlo con miras a reducir los beneficios, hacer más estrictos los criterios de elegibilidad e in-

roducir criterios adicionales para acortar los períodos de búsqueda de empleo.

Los países latinoamericanos siguieron una vez más la evolución de los países desarrollados, pero magnificando tanto los problemas como las soluciones. El diseño original sólo pudo ser incorporado de manera imperfecta, porque si bien los bajos niveles de desempleo en la región podían considerarse consistentes con un equilibrio de pleno empleo, el subempleo prevaleciente era de gran magnitud y alta permanencia. De hecho, la protección del desempleado significa una diferenciación con los subempleados que no solamente es arbitraria, sino también poco eficaz en cuanto a compensación de ingresos. Las dificultades de financiamiento determinan asimismo que la protección se centre en la estabilidad de la ocupación y que sólo en pocos países considere la desocupación, pero con cobertura limitada. Ello no es obstáculo para que el cuestionamiento al Estado de bienestar se plantee con mayor intensidad aun que en Europa. El cambio de orientación del modelo económico hacia la apertura y la inserción en la economía internacional —que se registra en un período muy corto y va acompañado por políticas macroeconómicas inspiradas en el Consenso de Washington y encaminadas a equilibrar las cuentas externas y los precios— traslada la demanda de flexibilidad a los mercados laborales y con ello se magnifica la dimensión de la inseguridad.

Las reformas laborales introducidas traen consigo una mayor inestabilidad y desprotección en el trabajo y, por lo tanto, la protección social (incluido el seguro de desempleo) debe hacer frente a una tarea imposible en un marco de restricción financiera. En este contexto, el cuestionamiento se profundiza y, aunque no siempre de manera explícita, se deja de lado la búsqueda de pleno empleo y de protección social sistémica. En definitiva, se abandona el Estado de bienestar. No emerge, sin embargo, una alternativa que lo sustituya.

¿Cómo encarar la situación? Dar respuesta plena a esta pregunta va más allá de las posibilidades de este trabajo. Sin embargo, quisiéramos hacer aquí seis acotaciones para contribuir a la discusión.

Primero, el reconocimiento de la situación actual no debe enfrentarse con nostalgia por el pasado. Volver a él no es viable ni deseable. A los países latinoamericanos no les conviene —tampoco podrían— cerrar otra vez sus economías o rigidizar sus mercados.

Segundo, sugerimos reafirmar el pleno empleo como objetivo. Esta propuesta tal vez sea considerada meramente voluntarista y normativa, pero puede

contribuir a hacer más firme la voluntad política de perseguir dicho objetivo, paso inicial para comprometer el diseño de políticas con tal fin. Más aún, establece una responsabilidad social frente a dicho objetivo que involucra responsabilidades compartidas del gobierno y de la sociedad en su conjunto, particularmente de los empresarios.

Tercero, sugerimos revisar el concepto de pleno empleo para incorporar en él las nuevas formas de empleo que han ido emergiendo. Dicho concepto ya no debe asociarse solamente al empleo estable y a la protección permanente, sino que debe incluir también ocupaciones que, aun siendo más inestables y con menor protección, pueden proporcionar ingresos suficientes para enfrentar los mayores riesgos que ellas implican. Sin embargo, es preciso asegurarse de que estas ocupaciones cumplan con requisitos de calidad al menos mínimos en lo que se refiere a los derechos laborales fundamentales y a las condiciones de trabajo.

Cuarto, la estrategia de enfrentar el riesgo y la inestabilidad una vez que las personas y las familias se ven afectadas constituye una aceptación implícita de que poco puede hacerse por modificar la magnitud del riesgo; además, recarga las tareas de protección y aseguramiento, tornándolas muy difícil de abordar. De lo que se trata es de disminuir el riesgo, comenzando por actuar sobre aquellos niveles más cercanos al origen de la inestabilidad que ofrecen posibilidades de influir

en los resultados. La aplicación de políticas dirigidas a atenuar la volatilidad del exterior, políticas macroeconómicas anticíclicas y políticas microeconómicas más adecuadas permitirían contribuir a aminorar el riesgo.

Quinto, la manera en que se avance hacia la flexibilidad de los mercados, particularmente del de trabajo, es también crucial porque determina la inestabilidad y el riesgo que enfrentarán los trabajadores y sus familias. Las reformas laborales que persigan la flexibilización, sea facilitando el despido o desprotegiendo, aumentan las demandas de protección fuera del mercado de trabajo. Por lo tanto, conciliar flexibilización y protección permitiría disminuir la necesidad de seguros de desempleo y, a la vez, contribuir a la creación de empleos nuevos.

Por último, es preciso establecer sistemas de protección que permitan garantizar pisos mínimos universales, lo que puede abordarse por diversas vías: transferencias de ingresos, seguros de desempleo u otros seguros de riesgos del trabajo. Además, se debe examinar la eficacia de la cobertura de los sistemas de pensiones y de salud. Existe una responsabilidad pública de asegurar amplia cobertura, pero dado el carácter público-privado que hoy tiene la mayoría de esos sistemas, se hace necesario examinar ambos componentes en su conjunto para asegurar la cobertura universal y la solidaridad necesaria para que ella sea financiable.

#### Bibliografía

- Arenas de Mesa, A. y H. Hernández (2002): Análisis, evolución y propuestas de ampliación de la cobertura del sistema civil de pensiones en Chile, en Fabio M. Bertranou (comp.), *Cobertura previsional en Argentina, Brasil y Chile*, Santiago de Chile, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (1999): *América Latina frente a la desigualdad. Informe de progreso económico y social en América Latina*, Washington, D.C.
- Buti, M., D. Franco y L. Pench (2000): *Reconciling the Welfare State with Sound Public Finances and High Employment*, documento de trabajo, Bruselas, Comisión Europea.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2000a): *La brecha de la equidad. Una segunda evaluación*, LC/G.2096, Santiago de Chile, mayo.
- \_\_\_\_\_ (2000b): *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, Santafé de Bogotá, Alfaomega/CEPAL.
- \_\_\_\_\_ (2001a): *Panorama social de América Latina, 2000-2001*, LC/G.2138-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.141.
- \_\_\_\_\_ (2001b): *Crecer con estabilidad. El financiamiento del desarrollo en el nuevo contexto internacional*, México, D.F., Alfaomega Grupo Editor S.A.
- \_\_\_\_\_ (2002): *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2002*, LC/G.2196-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.02.II.G.126.
- De Ferranti, D., G. Perry y otros (2000): *Asegurando el futuro en una economía globalizada*, Washington, D.C., Banco Mundial, junio.
- Ffrench-Davis, R. (1999): *Macroeconomía, comercio y finanzas para reformar las reformas en América Latina*, Santiago de Chile, McGraw-Hill Interamericana.
- Hicks, N. y Q. Wodon (2000): Economic shocks, safety nets, and fiscal constraints: social protection for the poor in Latin America, documento presentado al XII Seminario Regional de Política Fiscal, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Holzmann, R. y S. Jorgensen (1999): *Social Protection as Social Risk Management: Conceptual Underpinnings for the Social Protection Sector Strategy Paper*, SP Discussion Paper, N° 9904, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Katz, J. y M. Cimoli (2001): *Reformas estructurales, brechas tecnológicas y el pensamiento del Dr. Prebisch*, Santiago de Chile, CEPAL, agosto.
- Klein, E. y V. Tokman (2000): La estratificación social bajo tensión en la era de la globalización, *Revista de la CEPAL*, N° 72, LC/G.2120-P, Santiago de Chile, diciembre.
- Krugman, P. (1999): Depression economics returns, *Foreign Affairs*, enero-febrero.
- Lustig, N., O. Arias y J. Rigolini (2001): *Reducción de la pobreza y crecimiento económico: la doble causalidad*, Santiago de Chile, CEPAL, agosto.

- Marcel, M., M. Tokman y otros (2001a): Balance estructural del gobierno central, *Estudios de finanzas públicas*, Santiago de Chile, Gobierno de Chile, septiembre.
- \_\_\_\_\_ (2001b): Balance estructural: la base de la nueva regla de política fiscal chilena, *Economía chilena*, vol. 4, N° 3, Santiago de Chile, diciembre.
- Ocampo, J.A. (2001): Raúl Prebisch y la agenda del desarrollo en los albores del siglo XXI, *Revista de la CEPAL*, N° 75, LC/G.2150-P, Santiago de Chile, CEPAL, agosto.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2000): *International Trade and Core Labor Standards*, París.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2001): *Panorama laboral, 2001*, Lima.
- \_\_\_\_\_ (2002): *Panorama laboral, 2002*, Lima.
- Rodrik D. (1998): Why do more open economies have bigger governments?, *Journal of Political Economy*, vol. 106, N° 5, Chicago, The University of Chicago.
- \_\_\_\_\_ (2001): *Development Strategies for The Next Century*, Santiago de Chile, CEPAL, agosto.
- Standing, G. (2000): *Unemployment Benefits and Income Security*, Discussion Paper, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT), junio.
- Stiglitz, J. (2002): *Globalization and its Discontents*, Washington, D.C., Barnes and Noble.
- Titelman, D. y A. Uthoff (2002): Incertidumbre económica, seguros sociales, solidaridad y responsabilidad fiscal, LC/G.1919-P, Santiago de Chile, CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.74.
- Tokman, V.E. y N. García (1981): *Dinámica del subempleo en América Latina*, serie Estudios e informes de la CEPAL, N° 10, E/CEPAL/G.1183, Santiago de Chile, CEPAL.
- Tokman, V.E. (1998): Empleo y seguridad: demandas de fin de siglo, *Anuario social y político de América Latina y el Caribe*, N° 2, San José.
- \_\_\_\_\_ (1999): The labor challenges of globalization and economic integration, en E. Mayobre (comp.), *The Developing Countries in the International Financial System*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner.
- \_\_\_\_\_ (2001): *Las políticas del empleo en la nueva era económica*, Santiago de Chile, CEPAL, agosto.
- \_\_\_\_\_ (2002a): *Desempleo juvenil en el Cono Sur: causas, consecuencias y políticas*, Bonn, Fundación Friedrich Ebert.
- \_\_\_\_\_ (2002b): Los desafíos laborales de la globalización, documento presentado en el Seminario sobre globalización (Santiago de Chile, 6 al 8 de marzo de 2002), organizado por la CEPAL y el Banco Mundial, Santiago de Chile.
- Visser, J. y A. Hemerijck (1997): *A Dutch Miracle*, Amsterdam, Amsterdam University Press.
- Williamson, J. (1998): *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

