

## El Trabajo Deteriorado de América Latina

HELIA HENRÍQUEZ RIQUELME

### A.- La protección al trabajo se desmantela en América Latina

Entrando al edificio de la OIT en Santiago, en el recibo, se ve un afiche cuyo dibujo está subrayado por el texto *Empleo y Equidad*. Su fecha es diciembre de 1990. Esta gráfica con que se anunció una de las conferencias regionales sobre empleo, sintetizaba un tema central en la región que veía, en ese tiempo, cómo se habían profundizado sus antiguas y duras desigualdades sociales. Llegaba a su fin el período en que la democracia estuvo ausente en América Latina, del cual Chile salía con cerca del cuarenta por ciento de su población calificada técnicamente como pobre. En América Latina, la proporción era de 48 por ciento.

1990 marcaba una de las fechas más importantes de nuestro país: la democracia política se reanudaba y la economía latinoamericana revelaba cierta potencia para sostener su crecimiento. Se esperaba que también socialmente la democracia se reconstruyera. Para toda América Latina el dilema tenía significación: cómo hacer crecer las economías y beneficiar con ello, a sectores más amplios de la población. Una tarea difícil si se miraba cómo se había reordenado el poder en la sociedad ¿Qué tanto se ha logrado desde entonces? Los balances de este tipo son difíciles de hacer, y aunque existen indicadores, ¿cómo sintetizarlos, desde qué perspectiva? «*América Latina y el Caribe es la región menos igualitaria del mundo*», declara todavía hoy la Organización Internacional del Trabajo en su informe sobre el trabajo en el mundo. En este rasgo esencial de las sociedades, Chile es profundamente latinoamericano.

A nadie escapa que en la organización del trabajo se definen claves que permitirán ensanchar las brechas o reparar las desigualdades en cada sociedad. El trabajo, aunque sea la mejor expresión de lo humano, está subordinado al capital, y es en esta tensión dónde se fija el nivel de la equidad. En efecto, el acceso al empleo, la permanencia en él, las condiciones de su desempeño y especialmente el salario con que es retribuido, determinan en gran medida las oportunidades que tienen las personas en su vida. Desde este nervio se van activando dinámicas de integración o se va empujando hacia la segmentación en la sociedad. Por eso es que hay alarma

nacional cuando el 10 por ciento de la población económicamente activa no encuentra empleo, o cuando los sectores más pobres no desarrollan adecuadas capacidades para mantenerse en el empleo...y siguen siendo pobres. La forma cómo se insertan las personas en el trabajo es central en sus vidas; basta reparar en que ésta es la única o la principal fuente de ingresos; el 70 por ciento de los ingresos percibidos en nuestro país provienen del trabajo.

Que el trabajo se ha deteriorado en las últimas décadas es un juicio que hoy casi no admite discusión y que ha sido formulado tanto por la OIT como por el Banco Mundial: "Muchos indicadores de la calidad del empleo parecen haberse deteriorado durante los años noventa. El empleo en pequeñas empresas aumentó y la proporción de trabajadores con la protección exigida por las leyes laborales, que ya era reducida, bajó aún más» (BID, 2004). Gran parte, del análisis que ha hecho la sociología del trabajo en el último tiempo en América Latina está orientado a develar el deterioro laboral que ha tenido lugar en el actual orden productivo, frente a la crisis en el sistema de protección laboral que había operado durante gran parte del siglo 20 en el marco del paradigma productivo de raíz fordiana y del orden político que lo sustentaba.

La pérdida de protección al trabajo es ciertamente un proceso mundial, pero en América Latina ha tenido lugar un desmantelamiento que ha sido propio de la región, en el que Chile ha desempeñado un liderazgo. Inspirándose en el liberalismo económico que se imponía como orden productivo universal, se buscó desarmar el sistema de relaciones laborales existente. El sentido del cambio era permitir mayor libertad a las empresas en la gestión de la fuerza de trabajo, lo que se obtenía privilegiando el trato directo entre las partes. Tal objetivo exigía desactivar el sistema de tutelas existente, para lo cual su estrategia tuvo dos direcciones principales. Por una parte, se dirigió a restringir de manera severa el derecho a la actuación colectiva de los trabajadores y, por otra, a disminuir el espacio del Estado y de la política para regular las relaciones laborales y fijar límites a la subordinación del trabajo; al retiro de la norma sustantiva se sumó el desmantelamiento de la administración del trabajo y de la judicatura especial. La instauración de estos criterios ha significado cuestionar la premisa básica del sistema de protección al trabajo: el reconocimiento jurídico de la desigualdad de las partes originada en la relación productiva: «...el debate hoy se centra en la demanda de flexibilizar o aun de desregular las relaciones laborales, cambiando sustancialmente o incluso eliminando el Derecho del Trabajo» (Ermida, s/f).

Esta concepción de las relaciones laborales ha estado en correspondencia con el orden económico que se ha impuesto a escala universal proclamando que el crecimiento productivo se basa sólo en el libre mercado: «La palanca para llevar a los

países al máximo nivel de prosperidad sería la competencia económica incondicional e irrestricta tanto dentro de cada país como entre los países» (Sengenberger, 2004). El mismo principio, de competencia en el mercado, rige para el trabajo, y tanto los salarios como las condiciones laborales son determinadas por esta lógica de la rentabilidad económica, y en último término por el nivel del crecimiento de la producción. Las normas laborales que regulan la participación del trabajo perjudican la óptima asignación de los recursos productivos y retardan el crecimiento.

Esta economía que, demás está decirlo, ha dirigido el mundo en los últimos 25 años, ha tenido contradictores en todo momento. En el plano del trabajo, la voz más fuerte ha venido de la Organización Internacional del Trabajo: «Desde sus primeros años la OIT, ha insistido siempre que el crecimiento económico por sí solo no alcanza para asegurar que mejoren las condiciones de trabajo y de vida de los trabajadores..... las condiciones de trabajo no mejorarían simplemente como consecuencia del progreso económico, sino que necesitarían un enfoque proactivo basado en los derechos legales y el consenso internacional.» (Sengenberger, 2004). Al universalizarse el pensamiento liberal creció el desafío de mantener vigentes las normas protectoras, las mismas que en los 50 años anteriores habían sido consideradas una conquista de la humanidad. Hasta el día de hoy son cuestionadas, pero en los últimos años el panorama se advierte algo más abierto para replantear la legitimidad de la protección al trabajo. Las razones son profundas: el deterioro experimentado por el trabajo es indesmentible hoy en día, pero además de esta significación que puede considerarse humanista, hay una convicción sobre las dificultades que la desigualdad social pone al juego eficiente de los factores productivos.

Redoblando sus esfuerzos, la OIT evacuó en 1998 una *Declaración Fundamental sobre los Derechos y Principios en el Trabajo*, para asegurar el compromiso de los países en el cumplimiento de las normas que dan la protección básica. Con ello, «la discusión sobre la aplicación de las normas internacionales del trabajo a escala nacional y su integración a los regímenes comercial y financiero mundiales, ha adquirido una fuerza considerable, pero si bien ha obtenido relevancia en los ámbitos político y académico, la realidad en los países en desarrollo todavía está muy lejos de acercarse a ese nivel» (Sengenberger, 2004). La concepción de «trabajo decente», como objetivo a alcanzar, es otra elaboración que apunta en este sentido<sup>1</sup>. Con todo, «la retórica y la acción a menudo son divergentes. En muchas ocasiones, den-

---

1 No se trata únicamente de crear puestos de trabajo, sino que han de ser de una calidad aceptable....un trabajo decente, que es sinónimo de trabajo productivo, en el cual se protejan los derechos, lo cual engendra ingresos adecuados con una protección social apropiada. Significa también un trabajo suficiente, en el sentido de que todos deberían tener pleno acceso a las oportunidades de obtención de ingresos» (OIT, 1999)

tro de la Organización Internacional del Trabajo o en otros ámbitos los gobiernos proclamaron que se esforzarían en aplicar las normas<sup>2</sup>. Los obstáculos principales provienen de las organizaciones financieras internacionales que han condicionado su apoyo al cumplimiento de las prácticas que son caras al liberalismo. Y esta posición permanece vigente aunque un cierto cambio en este discurso se ha observado en los últimos años.

Los países latinoamericanos han adecuado sus economías a estos principios de la doctrina neoliberal y Chile, como ya se señaló, se ha movido derecho y sin titubeos en esta dirección. Resultado de esta estrategia ha sido un crecimiento importante de su economía y en algunos períodos su desempeño ha sido el mejor en la región<sup>3</sup>. En toda la región se apostó a que el crecimiento de la economía daría respuesta a los desajustes sociales que eran evidentes y, sea por convicción o por compulsión, los gobiernos tuvieron una disposición rápida y sin reservas para dismantelar el Estado de Bienestar, desahuciando alegremente el pensamiento y la experiencia latinoamericana que recurrentemente había hecho esfuerzos por restaurar sus graves y conocidas fracturas sociales. Se sabe cual ha sido la historia sobre la destrucción de empleos porque una u otra rama productiva ha perdido peso, sobre la pérdida de estabilidad del empleo porque las empresas no cargan más con las fluctuaciones del mercado, sobre la baja en las condiciones laborales sólo porque el desequilibrio de la relación social lo permite, y la persecución a la organización de los trabajadores para mantener tan conveniente desequilibrio; también sobre la obligación impuesta al trabajador de aportar ahorros para su seguridad social y al mismo tiempo para acumular fondos con los que se pueda atender la necesidad de inversión nacional. En Chile, esta visión de la economía y el trabajo ha sido más avasalladora que en otros países y el pensamiento alternativo ha tenido una voz excesivamente débil.

## B.- El Código del Trabajo, un artefacto pasado de moda

La reforma a la ley laboral ha sido una política clave. En Chile, las modificaciones fueron sustanciales y en su gestación no participó ningún poder institucional o real que no expresara el pensamiento liberal del gobierno de la dictadura. En otros paí-

2 En la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social, realizada en Copenhague en 1995, 115 jefes de Estado y de Gobierno firmaron una Declaración y un Programa de Acción que incluyen el compromiso de trabajar por la calidad del empleo y la promoción de las Normas Internacionales del Trabajo. En 2000, durante la Cumbre del Milenio de la ONU, un número aún mayor de líderes nacionales reafirmó este compromiso. En la Conferencia Interministerial de la Organización Mundial del Comercio, en Singapur en 1996, se estableció el compromiso de fortalecer las normas de trabajo básicas.

3 Sin embargo, la economía no ha sido inmune, sino que ha sido muy vulnerable, ante las sucesivas crisis económicas, habiendo soportado, por tanto, varios períodos de recesión grave.

ses, el proceso fue menos vertical, pero en ningún caso se abrieron espacios de diálogo para fundar acuerdos con legitimidad social amplia. Las reformas legales de las últimas décadas han sido resistidas por los trabajadores en toda la región.

En el marco de las exigencias que hace la economía, la nueva ley laboral facilitó el deterioro del trabajo en Latinoamérica, mucho más que en los países desarrollados, especialmente en los de Europa central cuyo sistema laboral había tenido influencia decisiva en la región.

La reforma a la ley laboral —la que debe hacerse o la que hay que deshacer— es un tema que ha estado en discusión en América Latina por muchos años. En los hechos, la reforma no ha sido una, sino varias modificaciones sucesivas que en algunos momentos han expresado la demanda por reducir la regulación y en otros han buscado evitar la vulnerabilidad extrema del trabajo. Por eso es que la lógica que informa estas reformas no ha sido siempre la misma.

La orientación central inicial fue hacer modificaciones para flexibilizar el mercado laboral. Estas han consistido básicamente en suprimir muchas de las condiciones que tradicionalmente debían respetarse al contratar trabajo dependiente. Esta desregulación ampliaba el rango de situaciones exentas total o parcialmente de protección. “Se crearon modalidades de empleo temporal y ocasional u otros contratos específicos no protegidos o bien se eliminaron o redujeron las restricciones que limitaban la utilización de modalidades ya existentes; también se establecieron «zonas francas» o «maquilas», no protegidas por las leyes de trabajo generales sino reguladas por una legislación específica menos rigurosa» (Marshall, 2000). El proceso en esta dirección fue iniciado por Chile a comienzos de los años ochenta<sup>4</sup> y seguido por el conjunto de los países varios años más tarde, los que actuaron con distintos ritmos y en diferentes momentos. En varios países estos cambios se introdujeron una década después, a inicios de los 90; así ha sido en Argentina; Perú, Colombia y Ecuador. Entre los puntos relevantes cuyo estatuto se ha modificado, están también las normas del despido, las que se flexibilizaron aumentando las causas en las que éste puede fundarse (“impuntualidad”, “rendimiento deficiente”, “modernización de la empresa”, fueron algunas de las causales que se introdujeron), bajando el monto de las indemnizaciones que debe pagarse o eliminando las cláusulas de estabilidad.

Una segunda lógica ha operado también, en sentido contrario a la anterior, al introducirse modificaciones para mejorar las condiciones de trabajo de determinados sectores especialmente vulnerables y para poner límites a la desregulación de la etapa anterior que trajo, en ocasiones, efectos devastadores. Esta tendencia ha ex-

4 Las normas básicas fueron dictadas en 1979 y en 1981.

presado la concepción, antes oscurecida, que ve en la calidad del trabajo un factor que incide sustancialmente en los resultados económicos de las empresas. Así, se elaboraron normas que reforzaron las restricciones a los contratos temporales, que encarecieron el despido, le pusieron otras limitaciones o favorecieron la reincorporación de los trabajadores. En los años 90 en Chile, Venezuela y Brasil, se desarrollaba esta normativa «de vuelta». Además, en el caso de Chile, la ley mejoró las condiciones de trabajo de grupos específicos, como las trabajadoras de casa particular y los trabajadores temporeros agrarios, así como la condición legal de los trabajadores a domicilio

Se ha desarrollado también una lógica dirigida a restringir la acción colectiva de los trabajadores, estableciendo prohibiciones o regulaciones minuciosas a la negociación colectiva y a la organización sindical. Igualmente en este ámbito se ha desarrollado una vuelta atrás relativa, ya que normas posteriores han repuesto principios internacionales sobre sindicalismo y negociación colectiva, al menos en Chile.

Estas tendencias de la legislación han sido comunes a todos los países latinoamericanos. Expresaron la política de las instituciones financieras mundiales a las cuales éstos habían ligado su destino y por esto es que aparece toda la región involucrada de manera tan homogénea<sup>5</sup>. La profunda remoción de las protecciones al trabajo ha sido la característica de Latinoamérica en los años del libre comercio mundial, después de haber sido considerada, hasta los años 80, como una región con protección importante en términos de los estándares internacionales. A pesar de que en los países europeos se han hecho reformas con un sentido similar, nunca han afectado tan drásticamente el nivel de protección al trabajo como ha ocurrido en América Latina. Así, por ejemplo, en uno de los aspectos más importantes de la relación laboral, como es el despido, los países de la Unión Europea exigen algún tipo de intervención de los consejos de empresa (conformados por trabajadores), de los sindicatos y, a veces también, requieren autorización gubernamental previa, para efectuar despidos, especialmente si son colectivos. Esta es una norma que no tiene referente en América Latina; no hay ejemplo de legislación que establezca que es necesaria alguna forma de intervención sindical antes de que se hagan efectivos, para negociar alcance, mecanismos, timing o planes compensatorios (Marshall, 2000). En Estados Unidos, los despidos no son tan libres como se cree habitualmente y, por el contrario, en los últimos tiempos se han venido regulando y estableciendo nuevas limitaciones (Ugarte, 2001). En Canadá, «la indemnización es noto-

---

5 «El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional a comienzos de la década de los 80 defendieron los llamados Programas de Ajuste Estructural, e impusieron que la adhesión a los mismos fuera una condición necesaria para los préstamos ...Las políticas de ajuste involucraron reformas dirigidas a la privatización y desregulación del mercado laboral» (Sengenberger, 2004).

riamente más baja que en muchos países latinoamericanos, pero se espera un esfuerzo concertado con los representantes de los trabajadores para minimizar las pérdidas masivas de empleo» (Marshall, 2000).

Como otro ejemplo está la regulación a que ha sido sometida la empresa de trabajo temporal en todos los países de la Unión Europea. Es ésta una modalidad de empleo que se ha difundido ampliamente porque aporta flexibilidad, pero al contratar trabajadores para que se desempeñen en una empresa distinta (usuaria), suele ocurrir que éstos queden gravemente desprotegidos. A pesar de ello, sólo en algunos países latinoamericanos se han normado, y en Chile, el proyecto de ley que se presentó al Congreso hace tres años, no ha logrado transformarse en ley.

Chile, desde los años 90 se ha sumado a la estrategia de poner o reponer algunos límites a la subordinación extrema del trabajo y a abrir mejores posibilidades para la acción colectiva, sin que por ello se erosionen los pilares del sistema de relaciones laborales. Así es como permanece la descentralización de la negociación colectiva, pues sigue reconociéndose sólo el espacio de la empresa para acordar condiciones laborales, y se prohíbe su tratamiento en un nivel más inclusivo, como la rama, la localidad o las empresas interrelacionadas. Persisten también serias restricciones a la acción colectiva, especialmente a la negociación colectiva, a la acción sindical y a la huelga, aunque algunas nuevas normas mejoran la eficacia para perseguir las prácticas antisindicales que realizan las empresas. Asimismo, se mantiene la amplia libertad para contratar y para despedir, aunque algunas modificaciones han buscado reducir indirectamente los despidos elevando el monto de las indemnizaciones.

Pero, una de las carencia más importantes es la ausencia de instrumentos, o la debilidad de los que existen, para proteger las formas atípicas de empleo, que son, como se sabe, precarias. Sólo a modo de ejemplo se puede señalar la merma de derechos que sufren los trabajadores contratados por tiempo determinado, quienes no pueden negociar colectivamente, ni tienen derecho a una maternidad protegida; la inexistencia de normas que regulen la actividad de las empresas de trabajo temporal, que suministran trabajadores que suelen quedar totalmente desprotegidos; la libertad a las empresas para subcontratar cualquiera de sus funciones, aunque sean éstas del giro principal, así como la inexistencia de límites a la proporción de trabajadores que pueden estar subcontratados en cada empresa. Y, quizás si lo más importante sea la debilidad de las elaboraciones jurídicas para reclasificar los empleos que bajo el formato de trabajo independiente ocultan relaciones que son realmente asalariadas; ni la ley, ni las actuaciones de la administración del trabajo, ni la acción judicial, han hecho innovaciones en este punto. Los criterios que se aplican en diversos países desarrollados son mucho más estrictos para evitar que este tipo de empleos se «fugue» de la calificación laboral que efectivamente les corresponde y queden fuera del alcance de la ley.

### C.- Timidez en las políticas de empleo

La política pública para reparar este deterioro que la ley ha permitido, o para ponerle límite, ha sido débil, diferente a la acción de los países europeos, que han enfatizado sus políticas de empleo desde los años 70, es decir desde el momento mismo en que la nueva fase del capitalismo afectaba la estabilidad del trabajo. De ser inicialmente medidas excepcionales frente a la crisis, constituyeron luego una política consolidada y permanente para hacer frente al desempleo que no se reducía. A medida que la unificación de Europa se fue afianzando, la política de empleo salió del ámbito exclusivamente nacional y pasó a ser un interés comunitario<sup>6</sup>. La Estrategia Europea del Empleo, aprobada en la Cumbre de Luxemburgo (1997), reforzada y ampliada en los años siguientes, persigue hoy objetivos más integrales: el pleno empleo, la calidad y la productividad del trabajo y la cohesión social<sup>7</sup>.

La política de la comunidad europea no es opuesta a los requerimientos de la actual economía, especialmente a la búsqueda de competitividad basada en la gestión más libre de la fuerza de trabajo<sup>8</sup>. Pero, aun en este escenario se propone enfrentar el efecto de menoscabo que las nuevas modalidades de inserción laboral están produciendo en la vida de los trabajadores. La creación de empleos está en el centro de las estrategias, pero se integran a ello objetivos más amplios, como la preocupación por mantener la calidad del trabajo -distanciándose de la idea de generar empleo de cualquier tipo- y la búsqueda de mayor integración social, en la idea de evitar fracturas graves en sociedades que se polaricen o que excluyan a ciertos segmentos de población. Las modificaciones legales para flexibilizar el uso de la fuerza de trabajo se han debatido, frecuentemente, con las organizaciones de trabajadores, y a veces incluso ha sido posible reconsiderarlas después de su puesta en vigencia, en función de los resultados que con ellas se logran.

Ni la orientación de estas políticas, ni la envergadura que han tenido, ni la persistencia con que se han llevado a la práctica, son rasgos que se repiten en América Latina.

Restringido el camino a regular las contrataciones en las empresas, las políticas laborales han procurado mejorar las condiciones para participar en el mercado de

6 Este cambio de perspectiva quedó consagrado en el Tratado de Amsterdam de 1997 que califica a la política de empleo «como una misión de interés común para Europa y obliga a los Estados miembros y a la Comunidad a trabajar para desarrollar una estrategia coordinada para el empleo y promover la formación y adaptabilidad de la fuerza de trabajo, así como mercados de trabajo capaces de reaccionar ante los cambios económicos» (Mires, 2004). Con posterioridad a este hito, el paso más importante fue la aprobación de la Estrategia Europea del Empleo en la Cumbre de Luxemburgo en el mismo año.

7 La Estrategia de Empleo se reforzó en el Consejo Europeo de Lisboa, en el año 2000 y en el Consejo Europeo de Barcelona en 2002, resultando de ello un programa hasta el año 2010

8 La estrategia contempla «cuatro pilares» para desarrollar la política concreta: la empleabilidad, el espíritu de empresa, la adaptabilidad y la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres

trabajo (capacitación laboral, intermediación, generación de espíritu de empresa). Han sido numerosos los programas de este tipo en los países latinoamericanos y también en el mundo desarrollado. Sin embargo, la efectiva integración al empleo nunca está garantizado y muchas veces la posibilidad de inserción es mínima. A pesar de ello, las políticas activas de empleo han tenido un espacio muy estrecho en América Latina, lo que marca también una diferencia importante con el programa de empleo de Europa, el que sí contempla medidas de este tipo, especialmente subsidios a la contratación. Aunque son polémicas, hay opinión que avala las políticas activas y resultados que las muestran eficaces<sup>9</sup>, en cuanto «proporcionan una zona intermedia alrededor del mercado de trabajo regular...la que es el equivalente de los denominados mercados de trabajo de transición. Estos proporcionan pasarelas provisionales para entrar o salir del mercado de trabajo regular» (Auer, 2002).

Ultimamente, la frecuencia con que se cae en el desempleo y la intensa movilidad de los trabajadores han incentivado políticas compensatorias, como son los seguros de desempleo y los fondos compensatorios individuales por desempleo. También existen los esquemas de despido anticipado. Pero, las medidas que ponen directamente limitaciones a las empresas para efectuar despidos son tímidas y menos frecuentes.

Los seguros de desempleo no están bien afianzados en América Latina; sólo existen en seis países: Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Uruguay y Venezuela. No en todos ellos son recientes, pero en algunos, como Chile, están empezando a operar. En la mayoría de los países europeos el seguro de desempleo es una institución antigua y una importante fuente de protección.

#### **D.- La precaria seguridad social latinoamericana**

La seguridad social ha sido entendida como parte integrante de las condiciones de trabajo y, como tal, se incorporó tempranamente a la regulación laboral establecida en las primeras décadas del siglo veinte. La mayoría de los países latinoamericanos creó algún sistema de seguridad en esa época inspirándose en el modelo europeo de seguro social.

Hoy día, la seguridad social es uno de los problema que más preocupa al mundo, especialmente porque los sistemas a través de los cuales se entrega esta protección, se muestran inadecuados ante los profundos cambios que ha experimentado la población, en una realidad que no genera suficientes empleos y que tiene permanente veto para elevar el gasto público.

---

9 «A menos que se produzca una recuperación general y sostenida del mundo del trabajo, la política activa del mercado de trabajo desempeñará un papel decisivo en toda nueva definición del pleno empleo» (Auer, 2002)

Lejos de intentar enfoques globales para el problema, el neoliberalismo ha propiciado cambios en los sistemas de seguridad social orientados principalmente a frenar el gasto público que exigen así como a forzar el ahorro privado. Los fondos acumulados y administrados por largos años con criterios de solidaridad, pasan a acumularse en cuentas individuales de propiedad de cada afiliado, cuya administración se entrega a entes privados. Tanto el Estado como las empresas disminuyen el gasto, que es traspasado en buena parte a los trabajadores.

En América Latina, el cambio en los sistemas de pensiones y de salud ha sido un punto muy importante para las grandes instituciones de crédito internacional, que han presionado a los gobiernos con este objetivo. Chile reformó, con este signo, su sistema previsional, tempranamente a principios de los años ochenta, cuando las condiciones políticas del gobierno militar descartaban de antemano cualquiera oposición. «El régimen chileno de jubilación fue, en el decenio de 1990 el modelo que recibió los favores del Banco mundial....Este lo fomentó con vigor en declaraciones.....y en las negociaciones para préstamos» (OIT, 2000). Ha tenido, efectivamente, influencia en la región y son varios los países que han hecho reformas que recogen mucho del sentido central del régimen chileno. Entre ellos Argentina, Colombia, Bolivia, El Salvador, México, Perú y Uruguay.

En años recientes, transcurridas ya dos décadas desde su aplicación, la discusión sobre previsión ha cobrado importancia y los resultados obtenidos son cuestionados, especialmente en términos de las pensiones de vejez y en el costo de la administración privada. Incluso el Banco Mundial aminoró su entusiasmo por el sistema chileno (OIT, 2000)

En todo caso, la seguridad social precaria de los países latinoamericanos configura un panorama muy lejano del que muestran los países europeos, especialmente por la envergadura que uno y otro tienen. La cobertura, los riesgos que cubre y el gasto que se hace, son notoriamente mayores en Europa, aunque han sufrido recortes en los años del neoliberalismo económico. «En los países de la OCDE los gastos de seguridad social se multiplicaron casi por dos entre 1960 y 1990...sobre todo en la primera mitad de esos 30 años, al crecer los gastos de seguridad en más del 6 por ciento al año en términos reales» (OIT, 2000). Posteriormente bajaron un tanto y entre 1980 y 1990 aumentaron al 4 por ciento anual.

Uno de los indicadores que más claramente muestran las diferencias en seguridad social, es la magnitud del gasto que en este rubro hacen los países.

Como porcentaje del PIB, el gasto en seguridad social en América Latina fluctúa entre 13 por ciento en Costa Rica y 2 por ciento en Ecuador, con excepción de Uruguay cuyo gasto se eleva al, 22,4 por ciento. En Europa, el gasto más bajo, 10,4 por ciento del PIB, es el que realiza la Federación Rusa, y desde este piso se sube

hasta el 34,7 por ciento en Suecia. Si se excluyen los tres países que tienen el gasto más bajo (Albania, Federación Rusa y Rumanía), el país que se sitúa entonces en el último lugar, Bulgaria, gasta más, en porcentaje del PIB, que los países mejor ubicados de América Latina, excepto Uruguay. (Cifras en anexo, OIT, 2000).

Según el gasto en seguridad social, Chile ocupa el quinto lugar en AL. (año 1996) y su ubicación es clara en los rangos de los países latinoamericanos

### **E.- Algunas tendencias del mercado de trabajo actual**

Los países latinoamericanos han vivido de manera bastante homogénea, los cambios en el trabajo que han resultado de la aceptación de la ortodoxia del nuevo liberalismo y, por este camino, Chile ha transitado de la misma manera que lo ha hecho toda la región. Hay una diferencia, sí, en el papel pionero que jugó el país al encabezar la integración a la economía del neoliberalismo. Cuando, en años más recientes, esta misma economía ha expresado preocupación por las fuertes desigualdades que siguen mostrando las sociedades de América Latina, Chile se ha plegado a la estrategia que busca limar estas desigualdades, mostrando en ello también sintonía con la región, pero esta vez con más retardo, en la medida en que tardó fue el momento en que volvió la democracia a la política.

Los resultados en la búsqueda de mayor equidad son, como en toda la región, débiles. Sin embargo, Latinoamérica no es uniforme sino que muestra diferencias importantes en su interior y, en este proceso por mejorar el empleo y la calidad del trabajo, los avances son diversos. Es así como se recorta un grupo de países en los que consistentemente los indicadores que describen el trabajo son relativamente positivos, los mejores en la región. De este grupo forma parte Chile. Pero es una ubicación al interior de la región; la evidencia no los acerca lo suficiente a los países desarrollados, en la mayoría de los cuales se han mantenido resguardos significativos para el trabajo.

Las economías latinoamericanas se han modificado profundamente en el contexto del libre comercio, lo que ha provocado cambios en la estructura del empleo y en la fuerza de trabajo, y deterioro en la calidad del empleo. (Infante, 1999). En los párrafos siguientes se examinan algunas de estas tendencias que están caracterizando los mercados en trabajo de la región.

#### ***Más empleo informal***

El empleo informal ha venido creciendo en América Latina, expresando con ello las dificultades de la economía para desarrollarse sobre la base de empresas grandes y modernas productoras de bienes y servicios de punta, y para generar empleo de calidad en este sector. En la mayoría de los países latinoamericanos, la expansión del

empleo se ha concentrado en actividades informales y, en consecuencia, de escasa productividad y baja calidad. En los años 90, sólo 20 de 100 nuevas ocupaciones fueron generadas en el sector moderno, aumentando, en cambio, todos los tipos de empleo informal (Infante, 1999). Durante la década, éste pasó del 42,8 al 46,4 por ciento.

### Estructura del empleo no agrícola.

América Latina. Años 1990 y 1999 (en porcentajes)

Años	Sector informal				Sector formal		
	Total	Cuenta propia	Servicio doméstico	Pequeña empresa	Total	Sector público	Grandes empresas
1990	42,8	22,2	5,8	14,7	57,2	15,5	41,7
1999	46,4	23,9	6,7	15,8	53,6	13,0	40,6

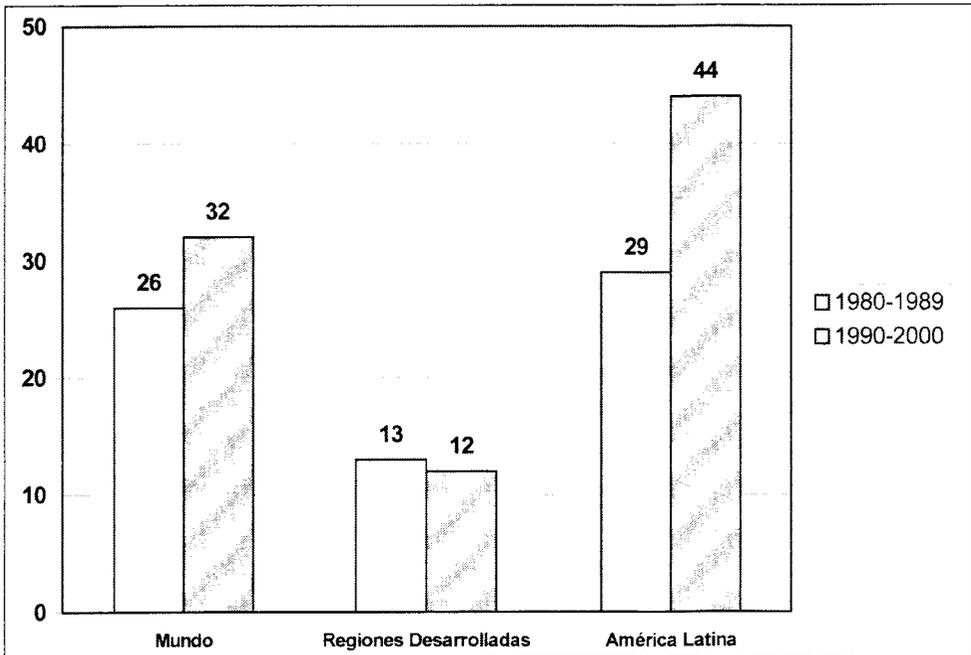
Fuente: OIT, 2001, *Informe Sobre Empleo en el Mundo*

La informalidad ha sido favorecida por el proceso de tercerización que ha vivido la región, es decir de traslado de fuerza de trabajo desde la industria a los servicios. Este tránsito ha sido muy acusado en Latinoamérica en los años noventa, al punto que nueve de cada diez empleos creados fueron en servicios<sup>10</sup>. Los empleos en el sector terciario no son necesariamente de baja calidad, pero lo cierto es que el 90 por ciento de los que se generaron son informales. Es bastante exigua, pues, la franja de buenos empleos que responden a las exigencias de los procesos de modernización y globalización, principalmente en finanzas, transportes y servicios (Infante, 1999).

En Chile la proporción de empleo informal es baja -38 por ciento- inferior al promedio de América Latina. Pero no es el país con menos empleo informal en la región; lo es Panamá (37.3), mientras que en México el porcentaje es sólo levemente superior (39.2). Chile ha experimentado, al igual que el conjunto de la región, este proceso hacia mayor informalidad, el que avanzó nuevamente en 2003. En este último año, la informalidad creció en 8 de los 14 países latinoamericanos de los que se tiene información (incluido Chile) y decreció en Costa Rica, El Salvador, Perú, Argentina, Brasil y Uruguay (OIT, 2003).

10 En Chile, la rama en que más se expandió el empleo en los años 90 fue en los servicios; lo mismo ocurrió en Colombia y en Honduras (con una tasa de crecimiento promedio anual de 4.6, 4.1 y 7.4 respectivamente) Sólo en Uruguay se contrajo, en 4,4 promedio anual. En los servicios financieros el empleo creció en todos los países menos en Brasil (Banco Mundial, 2003)

El empleo doméstico -el de peor calidad dentro de la informalidad- es bajo en Chile, pero también en este indicador el país es superado por México y Argentina e igualado por Costa Rica. El empleo por cuenta propia se ha incrementado especialmente en América Latina, pasando, entre la década del 80 y la del 90, del 29 al 44 por ciento del total de la ocupación no agrícola. En Chile alcanza al veinte por ciento (19,7 por ciento en 2000) y una proporción similar tiene Argentina, Costa Rica, México y Uruguay<sup>11</sup>.



Fuente: OIT, 2004: *Por una Globalización Justa*

En las regiones desarrolladas, la tendencia es inversa a la descrita ya que el trabajo por cuenta propia experimentó cierta disminución, del 13 al 12 por ciento; un retroceso que indica algún grado de fortalecimiento de sus economías como también de éxito en las políticas por mejorar la calidad del trabajo.

El peso que tiene el empleo formal es elevado en Chile, pero tampoco en este caso es el país con mejor comportamiento en la región ya que el indicador es más alto en Panamá y casi igual en México. Chile tiene, eso sí, la más alta proporción de empleo en el sector privado formal, la que, sin embargo, viene bajando desde el 55,1 por ciento en 1990 al 51,2 en 2000.

11 Argentina (20,6 en 2002), Costa Rica (19,2 en 2002), México (19,5 en 2002) y Uruguay (21,3 en 2001)<sup>19</sup> (OIT, 2003)

*Desempleo difícil de reducir*

El desempleo ha aumentado persistentemente en América Latina en la década del 90, especialmente a partir de 1998.

**Tasas de Desempleo en América Latina**

**Años Seleccionados**

Años						
1985	1992	1996	1999	2001	2002	2003
8,3	5,7	7,9	8,9	10,3	10,8	11,0

*Fuente: OIT, Panorama Laboral 2003*

Sólo en tres países se ha mantenido en un nivel constantemente bajo o se ha experimentado alguna disminución: Costa Rica, Honduras y México; en Panamá la evolución también ha sido hacia la baja, aunque siempre con tasas de nivel más alto.

Al desagregar los datos, se revela que un grupo de países, entre los que está Chile, logró disminuir el desempleo en la primera parte de los 90, pero la tendencia no continuó en el período de la crisis del 98 y el desempleo creció (Bolivia, Brasil Colombia, Costa Rica, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela). Lo grave es que se afectó la potencialidad de la economía para generar empleo aun en momentos de expansión. Un claro ejemplo de esta situación es Chile<sup>12</sup>: «un año después de empezar la crisis el PIB había vuelto a su nivel anterior a ella, mientras que el desempleo era casi un 50 por ciento mayor (6.8 por ciento a fines de 1998 y 10,1 en 1999). La modesta disminución del desempleo desde entonces, a 8.8 por ciento, se debe principalmente a una menor participación en el mercado de trabajo que a un aumento sensible del empleo» (OIT, 2001). Sólo en 2003, Chile ha formado parte del grupo de 6 países en los que se redujo el desempleo (aunque la reducción fue significativa sólo en Argentina)

En los países europeos, también el desempleo ha constituido por muchos años un problema central. Sin embargo, la tendencia en los años recientes ha sido a mejorar, y más aún, algunos países, «como Austria, Dinamarca, Irlanda y Los Países Bajos, han logrado, cada uno a su modo, reducir el desempleo o mantenerlo en niveles muy bajos, disminuir el desempleo de los jóvenes y el de larga duración,

12 Chile tenía en 1990 una tasa de desempleo de 7.4, que bajó hasta 5.3 en 1997 y se elevó a 9.8 en 1999. La baja posterior ha sido más lenta, aunque ha sido favorecida por los programas estatales de empleo. El nivel de 8,5 logrado en 2003 (con crecimiento de 3,5 del PIB) no se ha mantenido en 2004.

aumentar la tasa de empleo y acortar los desajustes de género» (OIT, 2001) Se pueden agregar Noruega, Portugal y Suiza con bajas tasas de desempleo<sup>13</sup>.

### Tasas de desempleo en diferentes regiones del mundo

Regiones	Años			
	1990	1995	2000	2002
América Latina y Caribe	6,3	8,3	9,7	9,9
Unión Europea	8,1	10,5	7,8	7,6
Estados Unidos	5,6	5,6	4,0	5,6
Japón	2,1	3,1	4,7	5,8

Fuente: OIT, 2004: *Por una Globalización Justa*

Como se observa, la evolución en Europa muestra un alza en la primera parte de los 90, período en que el desempleo fue más elevado que en América Latina. Pero luego de 1995, y de allí en adelante, el desempleo se ha reducido en una tendencia que se aprecia más firme (OIT, 2001). Incluso, en «algunas pequeñas economías abiertas europeas, así como en el Reino Unido, se ha acusado un agudo descenso del desempleo» (OIT, 2004) La preocupación de Europa por el desempleo, que se ha expresado en una política compartida, integral y de apreciable envergadura, le permitió enfrentar la crisis del 98 con instrumentos que son de naturaleza política, distanciándose de las concepciones que hacen depender el nivel y la calidad del empleo únicamente del grado de desarrollo de la economía.

Por su parte, Estados Unidos ha experimentado un descenso que se mantuvo hasta la reciente recesión económica. En Japón, en cambio, el desempleo viene aumentando persistentemente desde 1990, pero sus tasas son aún bajas.

El alto nivel del desempleo juvenil ha llegado a ser una preocupación en gran parte de las sociedades, tanto en el mundo desarrollado como en la América Latina. En esta última región, la tasa viene creciendo durante toda la década del 90 en la mayor parte de los países, entre los cuales se encuentra Chile; en el último año, creció en seis de los nueve países de que se obtuvo información, incluido Chile. El nivel del desempleo juvenil es muy desigual; las tasas más bajas son las de México, Perú y Costa Rica y sólo detrás de ellos se ubica Chile (OIT 2003). En Europa,<sup>14</sup> la

13 Los datos de 1999 muestran que sólo España, Finlandia, Francia, Grecia e Italia tuvieron tasas de dos dígitos (15,8 10,2 11,8 10,8 y 11,3 respectivamente)

14 Los países de la OCDE

tasa de desempleo juvenil siguió la misma curva que la del desempleo total, subiendo en la primera parte de la década y bajando después<sup>15</sup> (OIT, 2001); sin embargo, en el último año 2003 ha aumentado más que el desempleo total<sup>16</sup>. En Australia, Canadá, USA y Japón, en cambio, ambas tasas tienden a acercarse.

### *Las modalidades de empleo flexible*

Como se sabe, la actividad productiva debe asegurar, hoy en día, respuestas rápidas y diversificadas para competir. En el marco del pensamiento económico vigente, se estima que una de las condiciones para lograrlo es la gestión flexible de los factores productivos, entre ellos el trabajo. La posibilidad de integrar fuerza de trabajo bajo modalidades diversas a las estatuidas facilita los ajustes que la productividad requiere, por lo que permanentemente se deja sentir una tensión por restringir el ámbito del derecho del trabajo y sustraer a su imperio las modalidades nuevas de inserción laboral. La erosión del empleo típico y regulado es así constante.

Con esta orientación de fondo, las relaciones de trabajo han seguido tendencias del siguiente tipo: a) modificaciones en el trabajo dependiente, el que pierde estabilidad y admite amplia heterogeneidad en los tratos; b) transformación de relaciones laborales de dependencia en formatos de trabajo independiente, lo que a veces es sólo una acción de enmascaramiento; c) externalización de trabajadores hacia unidades productivas que generalmente son más vulnerables; d) externalización de trabajo para ser desempeñado en diversos lugares y en horarios extensos y dispersos; e) intermediación, por la vía de la subcontratación.

El panorama que ha surgido -generado en el proceso de desconcentración productiva- es el de una multiplicidad de unidades productivas con vinculaciones de diverso tipo, entre las que destaca la subcontratación, y una red de relaciones laborales que penetra y cruza las empresas sobrepasando con frecuencia el ámbito de una sola unidad productiva, que muestra enorme heterogeneidad y tiende apartarse del salariado típico. La volatilidad de empresas y el tránsito frecuente de trabajadores son características establecidas.

En este abigarrado mundo, el trabajo que se desempeña como asalariado en pequeñas empresas y el que se realiza en talleres, como trabajador independiente o microempresario bajo alguna modalidad de subcontratación, tiene por lo general, condiciones inferiores respecto del salariado de la empresa formal de mayor tamaño. La investigación ha dado suficiente cuenta del alto grado de incumplimiento de la ley o del uso torcido de ella, de la ausencia de acción colectiva y de otros factores que indican la alta vulnerabilidad que soportan los trabajadores en este sector. La

15 Pasó del 11,6 por ciento en 1990 a 13,9 en 1996 para bajar de nuevo a 11.8 en 1999

16 Incluidos Francia, Italia, Suecia, Reino Unido y en menor medida, Alemania

ley y el sistema laboral en su totalidad, según ya se dijo, tienen limitaciones para asegurar protección a este tipo de trabajo, y a veces ni siquiera sus grados mínimos se pueden garantizar. En la región, casi no ha tenido existencia la desconcentración productiva virtuosa, a través de cadenas de empresas que se traspasen tecnología y conocimiento de punta y eleven su potencialidad.

Del mismo modo, las estrategias para flexibilizar el trabajo al interior de las empresas suelen deteriorar las condiciones de su desempeño: modificaciones a la extensión y a la distribución del tiempo de trabajo, contrataciones por tiempo determinado, exigencias de polivalencia y salarios por rendimiento sin garantía de una parte fija, han desmejorado el trabajo. Especialmente porque son prácticas impuestas en procesos de racionalización en la empresa, que buscan mayor rentabilidad por la vía de bajar costos, y frente a las cuales los trabajadores no puedan plantear sus opciones y preferencias en algún espacio de negociación (incluso la ley suele limitar los contenidos que se negocian y prohíbe incluir puntos que se estiman propios de la gestión empleadora). Numerosos estudios dan cuenta de esta dinámica en América Latina.

Estas tendencias de cambio se desarrollan a escala mundial. Pero la significación que alcanzan no es la misma en todas partes ya que son diversos los límites normativos que se han definido así como las posibilidades de acción y el poder con que cuentan las partes de la relación laboral. Sobre estos diferentes factores se afirman los acuerdos y prácticas en torno al trabajo, que en América Latina han favorecido una reducción importante de la protección. El desequilibrio de poder entre las partes y el estrecho espacio que tienen los gobiernos frente a los organismos rectores de la economía mundial han sido factores claves en este desenlace.

Comparar instituciones y prácticas de este tipo entre distintos países no es posible con los indicadores existentes; se requeriría más investigación. Sin embargo, algunos indicios permiten decir que el proceso de descomposición del salariado se produce con mayor facilidad en América Latina que en las regiones más desarrolladas, como Europa. En sociedades que permiten o alientan experiencias de diálogo social, no ha sido posible al empresariado imponer los criterios del liberalismo de manera tan integral y unilateralmente. En tales contextos, las modificaciones legales han ido acompañadas de algunos nuevos instrumentos de protección y de evaluaciones sobre los efectos que producen, las prácticas perversas pueden llegar a ser revertidas y los acuerdos se suceden, se rectifican, se derogan, se reemplazan porque ambas partes tienen espacio de expresión. Baste señalar la regulación de las empresas de trabajo temporal para controlar el suministro de trabajadores, que se hizo en casi todos los países, o el potente plan de empleo a nivel Europeo, o la vuelta atrás en España de las modificaciones legales pro flexibilidad cuando se demostró que no habían favorecido la generación de empleo. El valor que las sociedades atribuyeron al trabajo durante gran parte del siglo veinte parece no haberse diluido del todo.

Uno de los resultados más claros de la flexibilización ha sido la pérdida de permanencia de los empleos y la consiguiente multiplicación del trabajo temporal en todas partes. En los países europeos las contrataciones por plazo determinado han aumentado pero de manera modesta: «En doce países de la Unión Europea para los que se dispone de datos, la proporción de empleos asalariados calificados de temporales pasó de 10 a 12 por ciento entre 1990 y 1997». Esta variación menor es lo que permite decir que «la estabilidad del empleo sigue siendo la característica dominante en los países industrializados» (OIT, 2001)

En los países latinoamericanos, los empleos temporales constituyen una proporción mayor. En Chile, la Encuesta CASEN<sup>17</sup> arroja un porcentaje de contrataciones temporales de 31 por ciento de los que tienen contrato, en el año 2003. En 1996 la proporción era de 21 por ciento en el empleo no agrícola (que sube a 28 en el sector informal del empleo) y de 39 por ciento en el agrícola (Chacón, 1999). De acuerdo a los cálculos que hace la Dirección del Trabajo sobre la base de la Encuesta Laboral ENCLA, que se aplica a las empresas del sector formal<sup>18</sup>, el empleo temporal llegó al 25 por ciento en 2002<sup>19</sup>. Esta misma encuesta tiene otros indicadores que muestran la expansión de las contrataciones temporales<sup>20</sup>. Algunos datos dan cuenta de la intensa movilidad laboral de las personas y de la corta duración de los empleos<sup>21</sup>. Información de 1996 fija la proporción de contratos temporales en 10,2 por ciento para Argentina, 18 por ciento para Colombia, en 53 por ciento para Perú; en estos cuatro países el empleo temporal venía creciendo desde 1990 (Infante, 1999).

### *Asalariados sin contrato*

Entre las múltiples formas de deterioro del empleo está el incumplimiento de la obligación de hacer contrato formal, que tiene todo empleador que encarga trabajo a personas que lo realizan en situación de subordinación. Esta es una norma que tiene serios niveles de incumplimiento en los países de LA. Entre los peor ubicados están Perú, donde los asalariados sin contrato llegan al 74 por ciento en el año 2000 y Nicaragua, donde alcanzan al 73 en 1998. Un tanto menos grave es el diagnóstico de Ecuador y Bolivia en los que el 53 y el 59 por ciento de los asalariados no tienen

17 *Encuesta de Caracterización Socioeconómica del Ministerio de Cooperación y Planificación*

18 Se excluyen las empresas de menos de 5 trabajadores.

19 Considera a los que estaban en ese momento contratados directamente por la empresa bajo alguna modalidad temporal y a los trabajadores suministrados por empresas de trabajo temporal.

20 El 43 por ciento de los finiquitos en el último año fue de contratos en los que se había cumplido el plazo establecido; asimismo, la mayoría de las contrataciones durante el año anterior, el 54 por ciento, fueron a plazo fijo.

21 Un estudio sobre trayectorias laborales de la Dirección del Trabajo mostró que el 58 por ciento de los trabajadores salen al menos una vez de la ocupación al desempleo o a la inactividad, en el plazo de 18 meses y de ellos, el 43 por ciento lo hace más de una vez.

contrato formal (años 1998 y 2002 respectivamente). En Guatemala esta proporción llega al 57 por ciento y en México al 55 por ciento en el año 2000; en Chile, al 23 por ciento de los asalariados en 2000 y a igual cifra en 2003<sup>22</sup>. En los siete países de este estudio, se advierte un aumento importante de los asalariados sin contrato en mediciones efectuadas en fechas bastante cercanas (OIT, 2003)

Los distintos datos expuestos para dar cuenta de las transformaciones en el mercado laboral, muestran que en América Latina el menoscabo del trabajo es notoriamente más intenso que en los países desarrollados, pero que no toda la región es igual. Chile integra el grupo de países en que las condiciones del empleo son más altas, pero no es el país con el mejor estándar.

## F- Empleo para reducir la pobreza

La pobreza es uno de los males mayores en muchas regiones del mundo y también en América Latina. A pesar de las importantes reducciones que ha tenido en la región<sup>23</sup>, el problema está lejos de superarse: 225 millones de hombres y mujeres pobres, de los cuales, 95 millones son extremadamente pobres, son las cifras en el momento (datos por países en anexo). De ello hay conciencia universal y derrotar la pobreza y el hambre ha sido un objetivo reiterado en las instancias internacionales, replanteadas recientemente en la Metas del Milenio.

A nadie escapa que la pobreza está directamente relacionada con los niveles y patrones de empleo y con las desigualdades existentes en la sociedad. Y que una de sus causas principales es la escasez de empleos. Sin embargo, aunque la pobreza aflige preferentemente a quienes están excluidos del mercado de trabajo, alcanza también a segmentos no despreciables de personas que tienen ocupación. Se trata principalmente de los empleos del sector informal, que son, como se sabe, de baja calidad, escasa productividad y mala remuneración. El no cumplimiento de las formalidades en la contratación y las prácticas clandestinas excluyen prácticamente de la protección a estos trabajadores, tanto a los asalariados domésticos como a los que están insertos en microempresas. Los empleos por cuenta propia tienen aún más baja calidad y el ingreso de estos trabajadores puede ser exiguo. Pero también en el sector formal hay ocupados pobres, los que deben su situación principalmente al nivel de las remuneraciones y la inestabilidad de sus empleos.

22 La cifras anteriores para Chile fueron del 14,9 por ciento de los asalariados sin contrato en 1990, el 18,7 por ciento en 1994 y el 21,2 en 1996, dentro del empleo no agrícola (Infante, 1999)

23 El porcentaje de hogares pobres disminuyó en América Latina entre 1990 y 1999, desde el 41,0% al 35,3%. La proporción de población pobre se redujo desde 48,3% al 43,8% en el mismo período. (Valenzuela, 2003)

También juegan en el mismo sentido las dificultades para la incorporación de las mujeres al mercado laboral, que les impiden, en muchos casos, hacer aporte monetarios al hogar.

Las cifras siguientes señalan la proporción de personas que en los países latinoamericanos son pobres a pesar de contar con ocupación

<b>%de ocupados pobres en zonas urbanas</b>	<b>Países</b>
50 % o más	Honduras y Nicaragua
40 a 49 %	Bolivia y Colombia.
30 a 39%	Ecuador, El Salvador, Guatemala, Venezuela, Paraguay
20 a 29%	Argentina, Brasil, México, Rep.Dominicana
10 a 19%	Chile, Panamá y Uruguay
menos de 10%	Costa Rica

En las zonas rurales el porcentaje de ocupados pobres es mayor: llega al 82 por ciento en Honduras, al 79 en Bolivia, al 78 en Perú, al 70 en Nicaragua, países en los cuales la actividad agraria es central. Chile, tiene una baja proporción de pobreza en el sector rural y, a la vez, su población rural es escasa; en Costa Rica la pobreza rural es menor aún que en Chile.

La pobreza es entendida hoy día como el resultado de una multiplicidad de causas de distinto tipo, las que suelen atacarse a través de diferentes programas públicos de apoyo. La exclusión del mercado de trabajo es un factor central de la pobreza y, en consecuencia, el acceso y la estabilidad en el empleo son objetivos claves para superar la condición de pobre. Este síndrome es enfrentado con políticas de empleo que se han ido haciendo más integrales y persistentes, y se están focalizando con mayor rigor en estos sectores, en toda América Latina. En la región han sido muchos los programas para enfrentar la pobreza, que se vienen aplicando desde largo tiempo atrás. Sin embargo, el acceso a empleos de cierta calidad que superen la insuficiencia propias del sector informal, es un punto que no se ha resuelto y que sigue entregando resultados precarios. ¿Pueden los instrumentos públicos abrir paso al mercado de trabajo primario, o conformar uno alternativo? Es dudosa la utilidad de insistir en apoyos que preparen para participar en un mercado al que no se tiene acceso.

La política de empleo para los sectores pobres en Chile, encaja, hasta el momento, en las líneas someramente señaladas. La disminución de la pobreza, que desde

1990 ha sido mucho más significativa que en el conjunto de la región, ya no continúa con el mismo ritmo. La inserción al mercado de trabajo es un cuello de botella que no se ha podido salvar.

### **G.- Donde se gesta la desigualdad: distribución de los ingresos:**

La desigualdad de ingresos ha aumentado en muchos países del mundo. En un estudio de 71 países en los decenios del sesenta y del noventa, 48 habían aumentado la brecha, contándose entre ellos países industrializados como Estados Unidos, Reino Unido y Canadá; 16 países habían permanecido estables y 5 tenían mejor distribución de ingresos<sup>24</sup>.

En este punto, América Latina muestra fuertes desigualdades que sitúan a la región muy lejos de los países desarrollados. Y dentro de la región, la ubicación de Chile es de las peores. En el año 2000, el 10 por ciento más rico de la población concentraba el 40,3 por ciento del ingreso nacional. Sólo en Brasil y en Argentina, esta distribución es peor (46,8 y 42,1% respectivamente) mientras que en Nicaragua es casi la misma (40,7). Los datos revelan una dispersión apreciable; frente a los citados, hay otros países en los cuales es significativamente menor la proporción del ingreso que obtiene el decil más rico de la población: Costa Rica, Panamá, Venezuela y Uruguay; este último muestra la proporción más baja, el 27,3 por ciento. «La abultada participación de este grupo es uno de los rasgos más característicos de la concentración del ingreso en América Latina», ha señalado recientemente la CEPAL. (datos por países en anexo).

Esta mala distribución del ingreso en los países latinoamericanos se mantiene estancada durante toda la década del 90. Más aún, ha desmejorado en nueve de los 18 países con información. En Chile, Perú y República Dominicana se mantiene sin cambios.

El 40 por ciento más pobre de la población accede a una baja proporción del ingreso en todos los países; ésta fluctúa entre el 10,2 y el 15,7 por ciento (13,6 en promedio). Se exceptúa Bolivia, en que este amplio sector de población accede sólo al 9,5 por ciento del ingreso y Uruguay, al 21,6 por ciento. El 44 por ciento de la población latinoamericana tiene ingreso inferior al 50 por ciento de la media, proporción que en Chile es de 46,4 por ciento. Si el indicador es la población con ingreso per capita inferior al promedio, en Chile este segmento es del 75 por ciento, el peor después de Brasil (76,9) (Cepal, 2004)

---

24 Llama la atención la situación en Estados Unidos: el 1% más rico de la población obtiene el 17 por ciento de los ingresos brutos en el año 2000, mientras que en 1985 obtenía el 9 por ciento (OIT, 2004)

El Índice de Desarrollo Humano del PNUD coincide con la ordenación elaborado por CEPAL para América Latina: los datos muestran que en los 20 países mejor ubicados en este índice -casi todos europeos menos Australia, USA, Canadá y Japón- el 10% más rico de la población accede a una proporción del ingreso que va del 20,1 por ciento en Suecia al 28 por ciento en Alemania, excepto en Estados Unidos que es del 30,5. En los países Latinoamericanos, la parte del ingreso al que accede este mismo segmento de población es del el 34 por ciento hacia arriba y llega al 48 por ciento en Brasil, al 46,1 en Colombia y al 45,4 en Chile, los tres países con peor puntaje en la región. En los países mejor ubicados en el Índice de Desarrollo Humano, el 10 por ciento de los más pobres accede a una proporción del ingreso que va del 4.1 en Suecia al 1.9 en Italia y en Estados Unidos; en los países latinoamericanos este porcentaje baja casi en todos a menos del 2 por ciento. En Chile llega al 1.1 por ciento y en Brasil, Venezuela, Honduras, Paraguay, es menos de 1 por ciento.

#### **H.- En conclusión.....**

Latinoamérica sufre hoy día, más que ayer, desigualdades sociales notables. Aunque las causas que las explican sean diversas, es indudable que la organización social del trabajo tiene en este panorama, un peso principal. Como en otras partes del mundo, la falta de empleos suficientes y la lentitud en su generación, así como el deterioro de las condiciones laborales de los que tienen trabajo, son problemas centrales y reconocidos. Pero son, a la vez, particulares en la región.

La demanda para flexibilizar y liberalizar el uso de la fuerza de trabajo que hace la economía en la actualidad, puede desatar dinámicas virtuosas en que los aumentos de productividad favorezcan tanto la rentabilidad de las empresas como las condiciones del trabajo, y ambos factores, potenciándose entre sí, mejoren crecientemente las posiciones en los mercados. Esta visión que ha tenido poco espacio en el mundo, tiene hoy cierto fortalecimiento que se expresa en la búsqueda de un equilibrio apropiado entre flexibilidad y seguridad. Pero es una concepción extraña a América Latina. Aquí, más que en otras partes, el trabajo ha sido un factor de competitividad porque ha permitido ahorros y bajas en los costos para producir.

La empresa es el locus de las decisiones sobre condiciones del trabajo, lo que significa que el uso de los recursos laborales ha quedado librado a la lógica empresarial y a las prerrogativas gerenciales. Tras ello está la tesis de que el nivel del empleo y sus condiciones, especialmente su salario, están determinados por el punto de crecimiento de la economía. La adhesión a este enfoque explica la debilidad de la política pública para poner algún atajo a la escalada en el deterioro del empleo así

como para compensar sus efectos y, en consecuencia, la ubicación de América Latina a tanta distancia de los países desarrollados en el sostenimiento de los estándares del trabajo decente.

Hay que entender, es cierto, que para los países latinoamericanos la inserción de sus economías en el libre mercado mundial ha sido difícil y que las exigencias de competitividad a las empresas han sido altas para los estándares de la región. Hay que tener presente, también, que en varios de nuestros países este giro fue hecho por gobiernos dictatoriales que adherían al credo del neoliberalismo y que gobernaban con el apoyo del empresariado interesado en esta política. Debe recordarse, además, que las economías latinoamericanas han necesitado permanentemente del apoyo de las organizaciones financieras internacionales, las que han condicionado el otorgamiento de préstamos a la observación, bastante estricta, de las prescripciones del libre mercado.

Pero este panorama que por largos años ha sido entendido como la única vía posible, ya no se presenta tan monolítico. La idea de que la desigualdad social juega no sólo en contra de la humanidad sino también de la propia economía, tiene hoy mayor espacio y posibilita, dar nuevo énfasis a una política orientada a elevar las condiciones del trabajo. La concepción del trabajo decente ha cobrado significado y parece posible generar voluntad para ponerla en práctica.

La política laboral no ha sido abordada en un proceso de concertación social o en una discusión que involucre a ambas partes de la relación laboral; sobre todo, los trabajadores y sus organizaciones han tenido escasa participación, especialmente en Chile. Con la mayor fortaleza del sindicalismo europeo, que no tiene el veto del empresariado latinoamericano ha puesto a sus sindicatos, el proceso ha sido distinto. Ha sido posible establecer resguardos contra los niveles extremos de desprotección y los cambios en la ley o en los convenios han sido debatidos en un proceso con otro perfil, más participativo.

Chile expresa el desarrollo típico de la región, ya descrito. El importante crecimiento de su economía es considerado ejemplar sobre todo porque ha observado todos los códigos vigentes de comportamiento económico. En relación con los estándares del trabajo, el deterioro no aparece tan alto como en otros países de la región, si se miran los indicadores usuales. Sin embargo no es el país que muestra el mejor desarrollo, y permanece, por lo tanto, tan distante como toda Latinoamérica lo está, del nivel de protección que ha conservado el trabajo en los países desarrollados. Como se señaló antes, hay un grupo de países, cinco o seis, que se ubican relativamente mejor en el conjunto de los indicadores sobre calidad del empleo. Chile se integra a ellos. Sin embargo, hay algunos indicadores a través de los cuales,

el país revela la impresionante desigualdad que lo atraviesa. En efecto, si se mira la distribución del ingreso, hay sólo un país en la región que muestra mayor desigualdad, y si se mira la participación de las mujeres en el mercado de trabajo, la ubicación de Chile es la peor (datos por países en anexo). Estos datos desmienten, en realidad, la tesis que vincula la igualdad social al crecimiento económico, e indican que la política pública tiene un papel insustituible que jugar.

### Referencias bibliográficas:

- Auer, Peter: *La Recuperación del Empleo en Europa*, OIT, Reino Unido, 2002
- BID: *Se Buscan Nuevos Empleos: Los Mercados Laborales en América Latina*, Informe anual sobre el progreso económico y social en la región, 2003, página web
- Centro de Estudios de la Mujer: *El Trabajo se Transforma. Relaciones de Producción y Relaciones de Género*, Andros, Santiago 2004
- CEPAL: *Panorama Social de América Latina 2002 2003*, Naciones Unidas, Santiago, 2004
- Chacón Boris: *Calidad del Empleo y Pobreza en Chile, 1990 1996* en *La Calidad del Empleo. La experiencia de los países latinoamericanos y de los Estados Unidos*, OIT, Santiago, 1999
- Dirección del Trabajo: *ENCLA 2002. Relaciones de trabajo y Empleo en Chile*, Santiago, 2003
- Ermida, Oscar: El Sistema de Relaciones Laborales, en *Temas de Relaciones de Trabajo*, Centro de Análisis de Políticas Públicas universidad de Chile, Santiago, LOM, sin fecha
- Infante, R. y Vega Centeno, M.: *La Calidad del Empleo: Lecciones y Tareas*, en *La Calidad del Empleo. La experiencia de los países latinoamericanos y de los Estados Unidos*, OIT, Santiago, 1999
- Marshall, Adriana: *Efectos Sociales y Económicos de la Legislación del Trabajo: Debates y Evidencias*, en *Tratado Latinoamericano de Sociología del Trabajo*, Fondo de Cultura Económica, México 2000
- Mires, Lilian: *Políticas de Empleo en los Países de la Unión Europea: Un Análisis de Género*, Documento Borrador, Santiago 2004
- OIT: *Informe sobre el Trabajo en el Mundo 2000. La seguridad de los ingresos y la protección social en un mundo en plena transformación*, Ginebra, 2000
- OIT: *Informe sobre el Empleo en el Mundo 2001. La vida en el trabajo en la*

*economía de la información*, Ginebra, 2002

OIT: *Por una Globalización Justa: Crear Oportunidades para Todos*, Ginebra, 2004

OIT: *Panorama Laboral*, Lima, años 1999, 2000, 2002 y 2003

OIT: *Trabajo Decente*, Memoria del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo, 87<sup>a</sup>. reunión, Ginebra, 1999

· PNUD: *Índice de Desarrollo Humano 2001*, página web

· Sengenberger, Werner: *Globalización y Progreso Social: La función y el impacto de las Normas Internacionales del Trabajo*, Nueva Sociedad, Caracas, 2004

· Valenzuela, María Elena: *Mujeres, Pobreza y Mercado de Trabajo. Argentina y Paraguay*, OIT, Santiago, 2003

### Anexo estadístico

#### Cuadro N°1

Gasto público en seguridad social. 1996. Países de Europa y América Latina

(Porcentajes del PIB)

Europa		América Latina	
	%		%
Albania	10,9	Argentina	12,4
Alemania	29,7	Bolivia	7,0
Austria	26,2	Brasil	12,2
Bélgica	27,1	Chile	11,3
Bulgaria	13,2	Colombia	6,1
Rep. Checa	18,8	Costa Rica	13,0
Croacia	22,3	Cuba (1990)	15,2
Dinamarca	33,0	Rep. Dominicana	2,5
Eslovaquia	20,9	Ecuador	2,0
España	22,0	El Salvador	3,6
Estonia	17,1	México	3,7
Finlandia	32,3	Nicaragua	9,1
Francia	30,1	Panamá	11,3
Grecia	22,7	Uruguay	22,4
Hungría	22,3	Irlanda	17,0

Islandia	18,6	Italia	23,7
Letonia	19,2	Lituania	14,7
Luxemburgo	23,4	Noruega	28,5
Países Bajos	26,7	Polonia	25,1
Portugal	19,0	Reino Unido	32,8
Rumania	12,4	Rusia	10,4
Suecia	34,7	Suiza	25,9

*Fuente: OIT 2000: Informe sobre el Trabajo en el Mundo*

### Cuadro Nº 2

Distribucion de ingreso de los hogares, América latina, 1990 – 2002  
(en porcentajes)

País	Año	Participación en el Ingreso Total del	
		10% más rico	40% más pobre
Argentina	1990	34.8	14.9
	2002	42.1	13.4
Bolivia	1989	38.2	12.1
	2002	41.0	9.5
Brasil	1990	43.9	9.5
	2001	46.8	10.2
Chile	1990	40.7	13.2
	2000	40.3	13.8
Colombia	1994	41.8	8.4
	2002	39.1	7.2
Costa rica	1990	25.6	16.7
	2002	30.2	14.5
Ecuador	1990	30.5	17.1
	2002	34.3	15.4
El Salvador	1995	32.9	15.4
	2001	33.3	13.4
Guatemala	1989	40.6	11.8
	2002	36.8	14.2
Honduras	1990	43.1	10.1
	2002	39.4	11.3

México	1989	36.6	15.8
	2002	32.2	15.7
Nicaragua	1993	38.4	10.4
	2001	40.7	12.2
Panamá	1991	34.2	13.3
	2002	32.7	14.2
Paraguay	1990	28.9	18.6
	2001	37.3	12.9
Perú	1997	33.3	13.4
	2001	33.5	13.4
Rep.Dominicana	2000	38.8	11.4
	2001	38.3	12.0
Uruguay	1990	31.2	20.1
	2002	27.3	21.6
Venezuela	1990	28.7	16.7
	2002	31.3	14.3

Fuente: CEPAL Panorama Social 2002-2003.

### Cuadro N° 3

Población en Situación de Pobreza, América Latina, 1999 (en porcentajes)

Argentina	19,7
Bolivia	60,6
Brasil	37,5
Chile	20,6
Colombia	54,9
Costa Rica	20,3
Rep.Dominicana	37,2
Ecuador	63,6
El Salvador	49,8
Guatemala	60,5
Honduras	79,7
Nicaragua	69,9
Panamá	30,2
Paraguay Asunción	60,6
Perú	48,6

Uruguay	9,4
Venezuela	49,4

*Fuente: CEPAL sobre la base de Encuestas de Hogares, citado en Valenzuela, 2003*

#### Cuadro Nº 4

Tasa De Participación Laboral De Las Mujeres, Año 2002 America Latina, Zonas Urbanas

Argentina Gran Buenos Aires	48
Argentina zonas urbanas	46
Bolivia	57
Brasil	53
Chile 2000	42
Colombia	57
Costa Rica	46
Rep. Dominicana	53
Ecuador	53
El Salvador	51
Guatemala	58
Honduras	47
México	45
Nicaragua	52
Panamá	54
Paraguay Asunción	57
Paraguay zonas urbanas	57
Perú	54
Uruguay	50
Venezuela	55

*Fuente: CEPAL, 2004: Panorama Social 2003-2004*