Globethics Repository

Panorama de las condiciones de trabajo en América Latina [Panorama of working conditions in Latin America]

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see https://www.globethics.net. Data and content policy of Globethics Repository see https://repository.globethics.net/pages/policy.

Item Type	Article
Authors	Weller, Jürgen
Publisher	Fundación Friedrich Ebert (FES)
Rights	Creative Commons Copyright (CC 2.5)
Download date	2026-10-30 21:49:57
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/217615

Este artículo es copia fiel del publicado en la revista **Nueva Sociedad** Nº 232, marzo-abril de 2011, ISSN: 0251-3552, **<www.nuso.org>**.

Panorama de las condiciones de trabajo en América Latina

Para poder contar con condiciones laborales adecuadas, los trabajadores deben superar cuatro formas de exclusión: la exclusión del mercado laboral, la del empleo, la del empleo productivo y la del empleo de buena calidad en sectores de alta y mediana productividad. Por eso, la evolución de estas exclusiones durante las décadas recientes y la situación actual son imprescindibles para dar cuenta de las realidades del trabajo en América Latina. El autor remarca los cambios en los últimos años y concluye resaltando tres retos: enfrentar la elevada inestabilidad como característica del mercado laboral, perfeccionar la institucionalidad laboral existente y hacer frente a la desigualdad dentro y fuera del mercado de trabajo.

Jürgen Weller

El trabajo, especialmente el trabajo remunerado, sigue ejerciendo una función central en la vida humana en virtud de su contenido económico, social y valórico. Trabajar significa contribuir al progreso material de la sociedad, al tiempo que el trabajo genera un ingreso que, según su nivel, facilita la subsistencia y la mejora de las condiciones materiales de vida de las personas; en vista del papel central adscrito al trabajo desde la Modernidad, por su

Jürgen Weller: politólogo y economista por la Universidad Libre de Berlín. Se desempeña como oficial de asuntos económicos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). Recientemente ha trabajado sobre aspectos de la evolución de los mercados laborales latinoamericanos, las instituciones y políticas laborales y el empleo juvenil.
Palabras claves: trabajo, exclusión, flexibilidad laboral, sindicatos, mujeres, jóvenes, políticas públicas, América Latina.
Nota: las opiniones expresadas en este artículo son de exclusiva responsabilidad de su autor y pueden no coincidir con la institución para la cual trabaja.

intermedio se consigue reconocimiento social y satisfacción personal; y, finalmente, el trabajo integra a las personas en espacios de interacción social[1].

Con estas premisas, la satisfacción de las necesidades a través de la inserción en el mercado laboral requiere superar cuatro tipos de exclusión que impiden obtener un empleo de calidad y cuya relevancia ha cambiado a lo largo del tiempo:

- *la exclusión del mercado laboral* (exclusión 1): se refiere a las personas (sobre todo mujeres) que tienen interés en insertarse en el mercado de trabajo, pero que por factores ajenos a su voluntad, en especial obligaciones familiares, no forman parte de la población económicamente activa (PEA);

- *la exclusión del empleo* (exclusión 2): las personas que buscan empleo y no lo encuentran están excluidas de cualquier ingreso laboral. Esta situación de exclusión se expresa en la tasa de desempleo, tradicionalmente el principal indicador de la situación del mercado de trabajo;

- *la exclusión del empleo productivo* (exclusión 3): las personas que no consiguen un empleo en los sectores de alta o mediana productividad –debido a una baja demanda, a la falta de las calificaciones correspondientes o a otras causas– pero que, de todos modos, necesitan trabajar para percibir los ingresos requeridos para la satisfacción de sus necesidades, suelen insertarse en sectores de baja productividad, los cuales típicamente generan empleos de baja calidad. En este caso, enfrentamos el problema de un contexto económico y productivo adverso a la generación de empleo de calidad;

- *la exclusión del empleo de buena calidad en sectores de alta y mediana productividad* (exclusión 4): hace referencia a los trabajadores que se desempeñan en estos sectores pero no perciben los beneficios normalmente relacionados con ellos debido a condiciones contractuales adversas. En este caso enfrentamos, principalmente, el problema de una institucionalidad laboral que no fomenta el empleo de buena calidad.

La magnitud y las características de la exclusión laboral dependen de dos factores claves: el contexto económico-productivo y la institucionalidad laboral. Mientras que el primero –reflejado en el crecimiento económico, la productividad laboral y las brechas correspondientes entre diferentes segmentos de la

1. Amartya Sen: «Inequality, Unemployment and Contemporary Europe» en *International Labour Review* vol. 136 Nº 2, 1997, pp. 155-171.

estructura productiva– genera la base material para mejoras en las condiciones laborales, el segundo incide en las características específicas de la inserción y los aspectos distributivos correspondientes. Pero estas relaciones no son unidireccionales, y entre esos factores de contexto y las condiciones laborales existen procesos de retroalimentación[2]. Desde el lado de la oferta, procesos de cambio sociocultural contribuyen también a estas transformaciones.

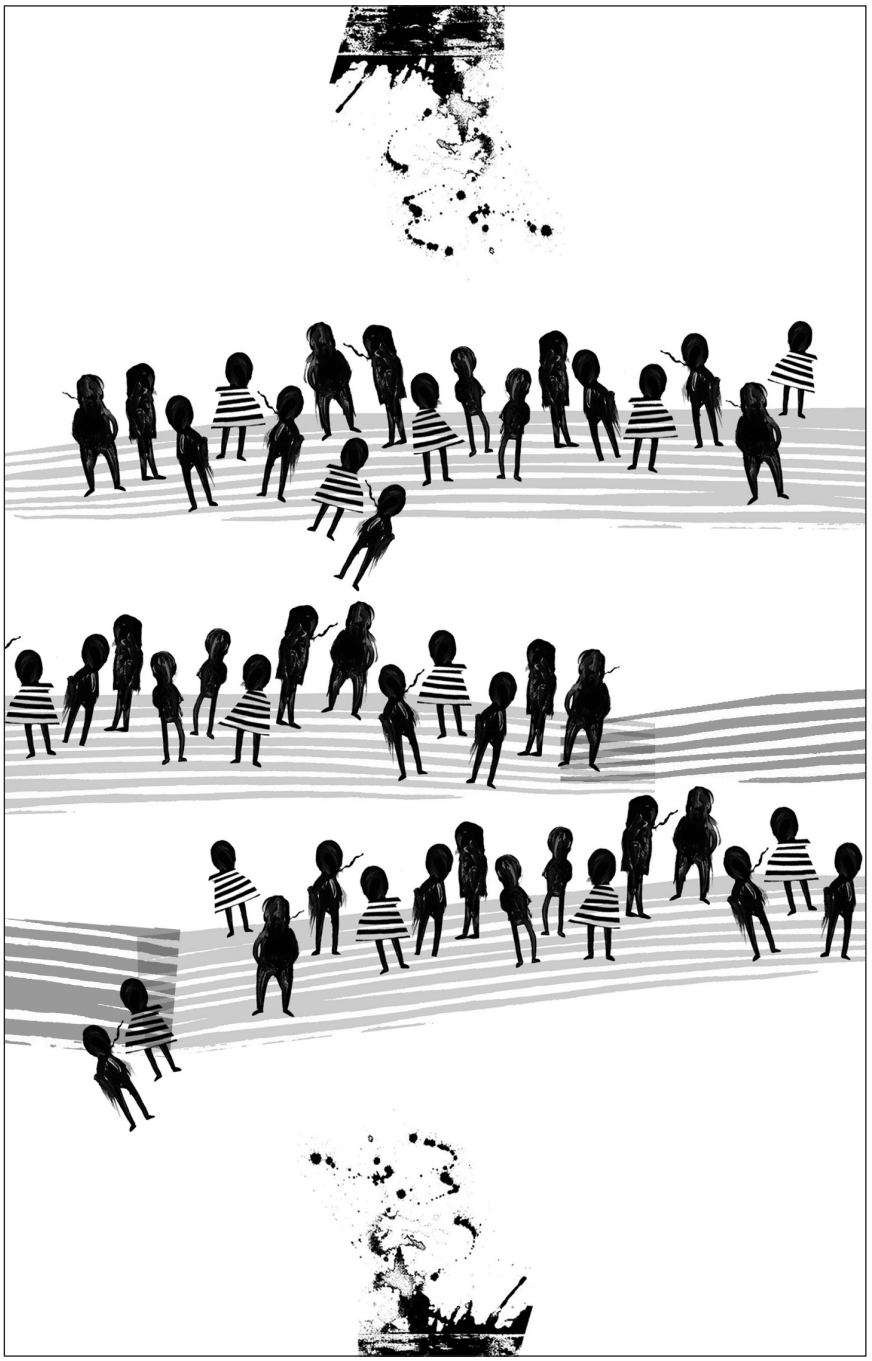
En este artículo se analizan la evolución de los cuatro tipos de exclusión laboral en América Latina y los factores que los determinaron específicamente en el pasado reciente. Se resaltan los cambios en la importancia de estos tipos de exclusión durante las últimas décadas, ciertas mejoras recientes en el contexto de un crecimiento económico relativamente elevado y la creación de políticas orientadas a mejorar la calidad del empleo, así como las importantes brechas que persisten. El artículo concluye destacando tres retos que la región enfrenta para mejorar las condiciones laborales.

Cuatro exclusiones y tendencias

Los procesos de la posguerra. Se ha caracterizado la inserción laboral en las décadas de la posguerra como el reflejo de un «fordismo periférico»[3]. En los esfuerzos por superar estructuras productivas primarias e instituciones oligárquicas, los países de América Latina se orientaron a las pautas de regulación fordista implementadas en los países del centro (entre ellas, el Estado de Bienestar, el desarrollo de esquemas de participación sindical, el fomento de la productividad y la distribución de sus resultados por medio de salarios crecientes que estimularon la demanda interna). Sin embargo, en el contexto de una estructura productiva heterogénea, una limitada cobertura de las regulaciones laborales, los límites al crecimiento de la productividad y la debilidad sociopolítica de los principales actores contribuyeron a que la pauta modelo –el trabajador asalariado con empleo permanente, seguridad social y organización sindical– nunca llegara a representar una proporción mayoritaria de la fuerza de trabajo, y menos aún de la población en edad de trabajar.

En este periodo, entre las pautas de exclusión laboral, prevalecieron las del tipo 1, caracterizado por muy bajas tasas de participación femenina, y 3, reflejado

2. J. Weller y Claudia Roethlisberger: *La calidad del empleo en América Latina*, Serie Macroeconomía del Desarrollo, Cepal, Santiago de Chile, en prensa.
3. V. al respecto Thomas Hurtienne: «Fordismus, Entwicklungstheorie und Dritte Welt» en *Peripherie* Nº 22/23, 1986, pp. 60-110, y Alain Lipietz: *Mirages and Miracles: The Crises of Global Fordism*, Verso, Londres, 1987.



© Nueva Sociedad / Silvia Jacoboni 2011

en un fuerte crecimiento del sector informal urbano[4]. En contraste, la tasa de desempleo, indicador principal del tipo de exclusión 2, solía mantenerse baja en América Latina, especialmente a causa de los limitados ahorros de muchos hogares que no podían renunciar a los ingresos de ninguno de sus miembros; por esta razón, la alternativa al desempleo fue por lo general –y para muchas personas sigue siéndolo– la inserción en actividades de baja productividad y bajos ingresos. Así, por ejemplo, como consecuencia de la crisis de la deuda, el desempleo urbano regional subió de 6,1% en 1980 a 8,1% en 1984, pero ya en 1987 la tasa de desempleo abierto estaba por debajo del nivel de 1980, sin que en este periodo la región hubiese registrado un elevado crecimiento económico ni una dinámica generación de empleo productivo[5]. Por otra parte, las personas que lograron entrar al mercado laboral vinculándose al sector público o al sector privado productivo pudieron en general aspirar a condiciones laborales diseñadas según las pautas del fordismo «central», de manera que el tipo de exclusión 4 también fue relativamente poco relevante[6].

A partir de la crisis de la deuda, sin embargo, se impuso en la región un conjunto de reformas estructurales orientado a la liberalización de los mercados. Inicialmente, no se puso énfasis en las reformas laborales, pero frente a la decepción por los resultados de las políticas implementadas en un comienzo, en una segunda ola se puso el acento, a menudo, en la importancia de una desregulación del mercado de trabajo[7]. En efecto, durante este periodo prevaleció una tendencia a limitar la regulación del mercado de trabajo tanto por medio de instrumentos legales como a partir de la negociación colectiva, mientras que se tendió a ampliar el espacio de la regulación mercantil[8]. Si bien con importantes diferencias entre los países, se observó una flexibilización de las relaciones contractuales, que en ocasiones implicaba su «deslaboralización», una menor intervención por medio de instrumentos como el salario mínimo, y una caída de los niveles de sindicalización y de la cobertura de la negociación colectiva. Cabe señalar que no siempre

4. Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe (Prealc): *Empleo y equidad: el desafío de los 90*, OIT, Santiago de Chile, 1991.
5. Estos datos no son comparables con las tasas de desempleo publicadas para años recientes, debido a cambios metodológicos introducidos en el intertanto.
6. Sin embargo, la inestabilidad sociopolítica del fordismo periférico en algunos casos causó un movimiento cíclico en el que las regulaciones fordistas-periféricas fueron sustituidas por regulaciones autoritarias y, más adelante, nuevamente instaladas. Además, en países con una débil base productiva predominaron relaciones autoritarias y represivas que limitaron aún más el alcance de las pautas fordistas.
7. V., por ejemplo, Banco Interamericano de Desarrollo (BID): *Progreso económico y social en América Latina 1997*, BID, Washington, DC, 1997.
8. Respecto a los mecanismos de regulación del mercado laboral, ver Gordon Betcherman, Amy Luinstra y Makoto Ogawa: *Labor Market Regulation: International Experience in Promoting Employment and Social Protection*, Social Protection Discussion Paper Series Nº 128, Banco Mundial, Washington, DC, 2001.

se dio una desregulación *de jure*, sino con frecuencia una desregulación *de facto*. Además, esta tendencia no se impuso de manera completa, pues en el mismo periodo –a veces en el contexto de procesos de democratización– se implementaron medidas de protección, en algunos casos para los trabajadores en su conjunto, en otros para grupos específicos[9].

Durante los años 90 ganaron importancia dos formas adicionales de exclusión laboral: el tipo 2, dado que el desempleo abierto surgió como un fenómeno cada vez más amenazante, y el tipo 4, dado que con los cambios *de facto y de jure* se expandió una gran cantidad de relaciones laborales «atípicas» ■

En consecuencia, durante los años 90 ganaron importancia dos formas adicionales de exclusión laboral: el tipo 2, dado que el desempleo abierto surgió como un fenómeno cada vez más amenazante –sin que se comprendan bien aún las causas de este cambio[10]–, y el tipo 4, dado que con los cambios *de facto* y *de jure* se expandió una gran cantidad de relaciones laborales «atípicas», incluso en sectores de mediana y alta productividad.

Ello no implica, sin embargo, que los otros tipos de exclusión hayan perdido peso. Específicamente, durante los años 90, además de la expansión del desempleo abierto, los mercados laborales de la región se caracterizaron por la concentración de una creciente proporción del empleo en sectores de baja productividad[11]. En el contexto de un crecimiento económico mediocre y volátil, combinado con reformas estructurales que –en contraste con lo anunciado– tendieron a reducir la intensidad laboral en los sectores productores de bienes transables, los segmentos formales mostraron poco dinamismo en la generación de empleo.

En este marco, además, se ensanchó la brecha de productividad entre los segmentos de la estructura productiva[12]. En efecto, si se utiliza la brecha de

9. Arturo S. Bronstein: «Reforma laboral en América Latina: entre garantismo y flexibilidad» en *Revista Internacional del Trabajo* vol. 116 Nº 1, 1997, pp. 5-27.
10. Entre otros factores, se pueden mencionar la incidencia de las reformas estructurales que tuvieron un impacto negativo inmediato en el empleo, la alta volatilidad del crecimiento económico –sobre todo en el segundo lustro de esa década– y el cambio de la composición de la fuerza laboral, con un nivel educativo creciente.
11. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal): *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir,* XXXIII Periodo de Sesiones de la Cepal, Brasilia, 30 de mayo a 1 de junio de 2010, p. 163.
12. V., por ejemplo, para el caso chileno un cálculo de las brechas de productividad intra- e intersectoriales en Ricardo Infante B. y Osvaldo Sunkel: «Chile: hacia un desarrollo inclusivo» en *Revista de la Cepal* Nº 97, 4/2009, pp. 135-154, en particular p. 139.

ingresos entre los ocupados en los sectores de baja productividad y los ocupados en sectores de productividad media y alta como indicador indirecto, se observa que entre inicios de la década de 1990 y alrededor de 2002, los salarios medios de las microempresas cayeron respecto a los salarios medios de la pequeña, mediana y gran empresa de 73% a 62%; y aún mayor fue el deterioro de los ingresos de los trabajadores por cuenta propia (ni trabajadores profesionales ni técnicos), que bajaron en relación con los salarios medios de la pequeña, mediana y gran empresa de 99% a 73%[13].

Las tendencias recientes. A partir de la seguidilla de crisis que comenzaron a afectar a la región a partir de 1998 se reforzó el cuestionamiento a muchas de las políticas aplicadas, y en el ámbito laboral, las propuestas de amplias desregulaciones, aunque no desaparecieron de las discusiones, sin duda perdieron peso político. En consecuencia, las reformas se centraron más en el fortalecimiento de las políticas activas del mercado de trabajo que en la modificación de las relaciones laborales individuales o colectivas[14]. El alto crecimiento económico que benefició a la región a partir de 2003-2004 abrió paso a un contexto favorable para la generación de empleo y la mejora de su calidad. Y en varios países –sobre todo bajo gobiernos de una orientación más hacia la izquierda que la que prevaleció durante los años 90– se intentó re-regular el mercado laboral, fortaleciendo la organización sindical, el diálogo social, la capacitación y la formalización del empleo. En ese marco, revisamos el panorama actual referente a las cuatro exclusiones presentadas al comienzo de este artículo.

El alto crecimiento económico que benefició a la región a partir de 2003-2004 abrió paso a un contexto favorable para la generación de empleo y la mejora de su calidad, y en varios países se intentó re-regular el mercado laboral ■

a) La exclusión de la fuerza laboral. La tasa de participación en los países latinoamericanos se ubica marcadamente por debajo de la que se verifica en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), si bien hay una gran variabilidad en ambos grupos de países. Sin embargo, desde hace varias décadas existe una tendencia relativamente estable a un

13. Cepal: *La hora de la igualdad*, cit., p. 167.
14. J. Weller: «Avances y retos para el perfeccionamiento de la institucionalidad laboral en América Latina» en J. Weller (ed.): *El nuevo escenario laboral latinoamericano. Regulación, protección y políticas activas en los mercados de trabajo*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires, pp. 11-64.

incremento de esta tasa, como resultado de un estancamiento –o en algunos casos incluso de una caída– de la tasa de participación masculina y un aumento mayor de la tasa de participación femenina. Contribuyeron a ello la permanencia más prolongada de los jóvenes en el sistema educativo, que reduce la proporción de las adolescentes y mujeres jóvenes que se dedican a labores en su hogar; y –con una creciente importancia– el cambio demográfico, que aumenta la proporción de las personas de tercera edad.

Aun así, persiste una importante brecha entre los sexos[15]. Esta se concentra en los grupos de educación formal más baja, pues mientras en los grupos de hombres de diferente nivel educativo la participación es relativamente estable, en el caso de las mujeres existe una marcada distancia entre las mujeres con pocos años de estudio, con una participación muy baja, y aquellas de alto nivel educativo, para quienes la brecha respecto a los hombres del mismo nivel educativo es relativamente pequeña.

Los dos factores que explican la caída de la tasa de participación masculina están también presentes entre las mujeres y, de hecho, en muchos países las jóvenes permanecen por más tiempo en el sistema educativo que sus coetáneos masculinos[16]. La gran brecha de participación que desfavorece a las mujeres de bajo nivel educativo y –relacionado con ello– a las mujeres de hogares de bajos ingresos, al igual que la tendencia al aumento de la tasa de participación femenina, se explican analizando el papel del trabajo en el hogar. En efecto, los trabajos de cuidado y la ausencia de alternativas públicas o privadas accesibles para estos hogares explican en buena parte los bajos niveles de participación. Por ejemplo, en un promedio de cinco países de la región, 46,5% de las mujeres que pertenecen a hogares del primer quintil de ingresos per cápita se dedica a tareas de hogar, mientras que para las mujeres del quinto quintil esta proporción es de solo 21,7%[17]. Claramente, la intensidad de las tareas de cuidado juega un papel importante al respecto. Por ejemplo, en Honduras, las mujeres en cuyo hogar no hay niños menores de seis años tienen una tasa de participación de 42,6%, mientras que para las

15. En el promedio simple de los países con datos, en 2009 la tasa de participación masculina fue 74,8% y la femenina 47,1% a escala regional. V. Cepal: *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2009-2010*, Cepal, Santiago de Chile, p. 114.
16. Entre los jóvenes de 15 a 17 años de edad, a escala regional, 66,3% de las mujeres y 57,5% de los hombres se dedican a los estudios; para el grupo de 18 a 24 años, los porcentajes son 21,6% y 18,0%, respectivamente. Ver oit: *Trabajo decente y juventud en América Latina 2010*, oit, Lima, 2010, p. 199.
17. J. Weller: «El fomento de la inserción laboral de grupos vulnerables. Consideraciones a partir de cinco estudios de caso nacionales», Documento de Proyecto Nº LC/W.306, Cepal / Sida, Santiago de Chile, 2009.

que viven en hogares con tres o más niños de esa edad la tasa de participación baja a 26,6%. Sin embargo, el contexto se modifica según el carácter del hogar, y en el mismo país la tasa de participación de mujeres que viven en hogares con tres o más niños de menos de seis años de edad oscila entre 23,3% para mujeres de hasta tres años de estudios y 71,5% para mujeres con 13 o más años de estudio[18].

Desde el lado de las políticas, actualmente se está apoyando una mayor participación laboral femenina con medidas como la creación de salas cuna en Chile, los hogares comunitarios del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y los centros de cuidado infantil del Programa *Wawa Wasi* del Perú.

Pero la tasa de participación femenina sigue siendo baja, sobre todo, en zonas rurales, para lo cual se conjugan factores como las pautas culturales, la ausencia de alternativas para el cuidado y la relativa escasez de oportunidades de empleo remunerado para mujeres (a veces exceptuando empleos temporales). Esto no excluye que, a menudo, se observen problemas de medición que inciden en una subestimación de la participación laboral de las mujeres rurales.

Por otra parte, puede observarse un proceso de cambio sociocultural (en parte relacionado con los procesos de urbanización de las sociedades latinoamericanas) que ha llevado a una marcada caída de las tareas de hogar, con más nitidez para las mujeres jóvenes. En efecto, entre inicios de los años 90 y mediados de la década de 2000, en el promedio de 15 países de la región, la proporción de mujeres de entre 15 y 19 años que se dedican a estas tareas ha bajado de 25,2% a 17,7% para el grupo de 15 a 19 años, y de 38,6% a 27,2% para el grupo de 20 a 24 años[19].

Sin embargo, cabe recordar que tener la posibilidad de insertarse en el mercado laboral, superando el obstáculo que significan las obligaciones del hogar, no implica que estas obligaciones se estén distribuyendo de manera más equitativa, ya que las mujeres por lo general tienen que asumir una proporción marcadamente mayor del trabajo en el hogar[20]. Además, la persistencia de fenómenos como la elevada tasa de maternidad juvenil obstaculiza una transformación más acelerada.

18. Ibíd., pp. 25-26.
19. Cálculo del autor con base en un procesamiento especial de las encuestas de hogares de los países.
20. V., por ejemplo, Vivian Milosavljevic y Odette Tacla: «Incorporando un módulo de uso del tiempo a las encuestas de hogares: restricciones y potencialidades», Serie Mujer y Desarrollo Nª 83, Cepal, Santiago de Chile, 2007.

En resumen, respecto al primer tipo de exclusión –la de la fuerza laboral– se puede constatar que persisten grandes brechas que desfavorecen a las mujeres, sobre todo a las de bajo nivel educativo. Estas brechas están relacionadas con el trasfondo familiar (ingresos, estructura demográfica), el nivel educativo y aspectos de contexto geográfico, y se están cerrando de manera gradual. El cambio cultural vuelve cada vez más obsoleta la imagen de una pauta de familia «típica» basada en un hombre perceptor de ingresos *(bread-winner)* y una mujer madre y ama de casa, sin que ello implique necesariamente una igualdad en la distribución de las tareas del hogar y, con ello, de las opciones de inserción en el mercado laboral.

b) La exclusión del empleo. Durante la década de 2000, la tasa de desempleo volvió a reaccionar con una mayor elasticidad frente al crecimiento económico que durante los años 90 y, después de un máximo de 11,1% en 2002, la tasa de desempleo urbano regional descendió a 7,3% en 2008. No obstante, la crisis económica financiera de 2008-2009 interrumpió este proceso de mejora, pero en 2010 la tasa de desempleo descendió nuevamente y volvió a un nivel similar al de inicios de los años 90[21].

El cambio cultural vuelve cada vez más obsoleta la imagen de una pauta de familia «típica» basada en un hombre perceptor de ingresos (*bread-winner*) y una mujer madre y ama de casa

Este tipo de exclusión afecta, sobre todo, a tres grupos de la fuerza de trabajo cuya tasa de desempleo suele sobrepasar al promedio: las mujeres, especialmente las de nivel educativo bajo; los jóvenes, sobre todo cuando no cuentan con experiencia laboral; y los hombres con niveles educativos intermedios[22].

Para apoyar la superación de este tipo de exclusión desde las políticas públicas, se buscó fortalecer las áreas de capacitación (mayor orientación a la demanda, mayor diferenciación de la oferta según las necesidades heterogéneas, recalificación, etc.), los subsidios para la contratación, sobre todo de jóvenes (por ejemplo, en México), la intermediación (incorporación de nuevas tecnologías, descentralización) y el fomento para la creación de autoempleo o

21. Cepal: *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2010*, Cepal, Santiago de Chile, 2010.
22. V. Cepal: *Panorama social de América Latina 2010*, Cepal, Santiago de Chile, 2010. Cabe señalar que los datos citados se refieren solo al desempleo abierto. También hay personas que quisieran trabajar pero por diferentes razones no se contabilizan en esta medición.

microempresas, en algunos casos con énfasis en la inserción laboral de mujeres de bajo nivel educativo, con capacitación y créditos.

Por otra parte, hay que mencionar una inclusión laboral negativa, reflejada en el empleo infantil y adolescente, y que refiere a personas que trabajan a pesar de que para sus propias perspectivas de vida sería preferible que estuvieran en el sistema educativo. Estas personas habitualmente sufren la exclusión del tipo 3 (del empleo productivo).

Hay que mencionar una inclusión laboral negativa, reflejada en el empleo infantil y adolescente, y que refiere a personas que trabajan a pesar de que para sus perspectivas de vida sería preferible que estuvieran en el sistema educativo. Estas personas habitualmente sufren la exclusión del tipo 3

c) La exclusión del empleo productivo. A partir de 2003-2004, en el contexto de un crecimiento económico relativamente alto y prolongado para el contexto latinoamericano, los sectores de productividad media y alta empezaron a generar puestos de trabajo en cantidad significativa, con lo cual aumentaron su participación en la estructura ocupacional urbana, de 48,8% en 2002-2003 a 52% en 2008-2009[23]. Al mismo tiempo, se frenó la ampliación de las brechas de productividad y, entre 2002 y 2006, las diferencias de ingresos entre los distintos segmentos productivos disminuyeron levemente: los salarios medios de los asalariados de microempresas subieron de 62% a 66% del nivel de los de la pequeña, mediana y gran empresa, mientras que los ingresos de los trabajadores por cuenta propia aumentaron de 73% a 75% de los mismos salarios[24].

Aun así, es evidente que la estructura económica productiva e institucional de América Latina no ha sido capaz de generar los empleos de calidad requeridos para bajar de manera sustantiva la pobreza. En efecto, hacia fines de la década pasada, en el promedio simple de 18 países, 23% de los ocupados urbanos latinoamericanos eran pobres y un 7%, incluso indigentes. En el caso de los ocupados rurales (en 16 países), esta proporción sube a 41% y 22% respectivamente[25].

23. Cálculo del autor con datos de Cepal: *Panorama social de América Latina 2010*, cit. Se refiere al promedio simple de 17 países.
24. Cepal: *La hora de la igualdad*, cit., p. 167.
25. Cálculo del autor con datos de Cepal: *Panorama social de América Latina 2010*, cit. Cabe señalar que la situación de (no) pobreza de una persona ocupada no solo depende de sus ingresos laborales, sino también de otros ingresos y del tamaño y la composición del hogar.

Por lo tanto, si bien estar ocupado reduce la probabilidad de ser pobre[26], está lejos de garantizar un ingreso familiar digno.

Entre los ocupados, la pobreza afecta, sobre todo, a los trabajadores por cuenta propia y a los trabajadores familiares no remunerados y, en un grado algo menor, a los asalariados privados[27]. Otra categoría de ocupación que suele registrar malos indicadores de calidad es el servicio doméstico, tanto en términos de ingresos como respecto a la posibilidad de contar con un contrato de trabajo y protección social[28].

El elevado nivel de exclusión en estos tipos de empleo se refleja también en los bajos niveles de cobertura por parte de los sistemas de protección social. En la región, solo 41,5% de los trabajadores asalariados de microempresas, 32,7% de las personas que trabajan en el servicio doméstico y 24,9% de los trabajadores por cuenta propia y trabajadores no remunerados tienen cobertura por parte de los sistemas de salud, mientras que las tasas de afiliación a los sistemas de pensiones son de 38,5%, 30,1% y 21,4%, respectivamente[29]. Cabe señalar, sin embargo, que en la década pasada hubo ciertos avances al respecto. Por ejemplo, la afiliación al sistema de pensiones subió alrededor de diez, siete y cinco puntos porcentuales para asalariados de microempresas, personas en servicio doméstico y trabajadores por cuenta propia y no remunerados, respectivamente. De todas maneras, resulta evidente que una gran mayoría de las personas que se desempeñan en sectores de baja productividad continúan haciéndolo en condiciones laborales de baja calidad.

Sin duda, el contexto macroeconómico relativamente favorable durante buena parte de la década pasada fue un factor que incidió de manera positiva en la generación de empleo productivo. Sobre las políticas públicas relevantes para la generación de empleo, cabe destacar que, durante la reciente crisis

26. Esto se observa claramente en la comparación con los no ocupados. En el ámbito urbano, 42% de los desempleados y 31% de los económicamente inactivos eran pobres y 21% y 11%, respectivamente, eran indigentes. En las zonas rurales, la pobreza afectó a 53% y 49%, y la indigencia, a 31% y 28% de los desocupados e inactivos, respectivamente. Cálculo del autor con datos de Cepal: *Panorama social de América Latina 2010*, cit.
27. V. Cepal: *Panorama social de América Latina 2010*, cit. Existe un interesante debate sobre el grado de voluntariedad respecto a la inserción en actividades menos formales: v., por ejemplo, Guillermo E. Perry *et al.*: *Informality. Exit and Exclusion*, Banco Mundial, Washington, DC, 2007. Indudablemente, la dinámica de la inserción en estos sectores es heterogénea. Sin embargo, como indica el comportamiento de las categorías en diferentes fases del ciclo económico, prevalece el empleo que surge para compensar la debilidad de la demanda laboral de las empresas.
28. Víctor E. Tokman: «Domestic Services in Latin America: Statistical Profile for Regulations», 2010, mimeo.
29. OIT: *Panorama laboral 2010. América Latina y el Caribe*, Lima, 2010.

económico-financiera internacional, varios países implementaron medidas económicas anticíclicas que contribuyeron a que el impacto no fuera tan severo como se temía y a que la reactivación fuera más fuerte, lo que tuvo un efecto favorable en el empleo[30]. Además, muchos países están intentando reducir las brechas de productividad con programas orientados al desarrollo productivo de las micro, pequeñas y grandes empresas, y con programas para facilitar la formalización laboral de pequeñas y microempresas[31].

d) La exclusión del empleo de calidad dentro del empleo productivo. El mencionado contexto macroeconómico más favorable estimuló una mayor superación de la exclusión del tipo 4. Pero también incidió la reorientación de las políticas laborales en muchos países de la región. En particular, entre las políticas relevantes aplicadas recientemente cabe destacar las siguientes[32]:

El contexto macroeconómico más favorable estimuló una mayor superación de la exclusión del tipo 4. Pero también incidió la reorientación de las políticas laborales en muchos países de la región

- Después de la marcada reducción del grado de sindicalización en la región, en la década pasada se verifica un incremento de la organización sindical en varios países. Cambios legales facilitaron la negociación colectiva para trabajadores subcontratados y empleadas domésticas.

- Varios países han regulado la subcontratación, que en el pasado se había transformado en un mecanismo para eludir las normas laborales.

- Un cierto número de países ha reforzado los servicios de inspección del trabajo, con la finalidad de fomentar un mayor grado de cumplimiento de las normas vigentes.

- Se han llevado a cabo reformas de la justicia laboral con el fin de acelerar los procedimientos, lo que en muchos casos implica transformar los derechos formales en derechos reales.

30. Ver Osvaldo Kacef y Juan Pablo Jiménez (comps.): *Políticas macroeconómicas en tiempos de crisis: opciones y perspectivas*, Cepal, Santiago de Chile, 2009; y Cepal y OIT: «Crisis, estabilización y reactivación: el desempeño del mercado laboral en 2009», Boletín Cepal / OIT Nº 3, *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe* Nº 3, junio de 2010.
31. Juan Chacaltana: *Magnitud y heterogeneidad: políticas de fomento del empleo juvenil y las micro y pequeñas empresas*, Serie Macroeconomías del Desarrollo Nº 98, Cepal, Santiago de Chile, 2009, pp. 23-48.
32.Ver, entre otros, J. Weller: «Avances y retos para el perfeccionamiento de la institucionalidad laboral en América Latina», cit.

- Se han hecho esfuerzos, con base en un diálogo tripartito, para mejorar la regulación en el nivel sectorial.

De esta forma, hacia fines de la década pasada 83% de los trabajadores en las empresas privadas de seis y más ocupados tenían cobertura por un sistema de salud (un moderado aumento desde el 79,7% en 2000), y 82,6%, por un sistema de pensiones (en comparación con 76,2% en 2000)[33]. Pero si bien nuevamente se constata una mejora en el periodo reciente, también es necesario advertir que todavía casi uno entre cinco de estos trabajadores no cuenta con este beneficio básico.

Durante la década de 2000 y específicamente a partir de 2004, muchos países registraron un fuerte aumento del empleo cubierto por la seguridad social[34]. Así, después de marcadas caídas absolutas de este tipo de empleo al inicio de la década en Argentina, Panamá y Uruguay, y reducciones más modestas en Costa Rica, México y Perú, en muchos países se observaron tasas de incremento muy elevadas que se explican por la concurrencia de la generación de nuevos puestos formales y la formalización de puestos preexistentes. La relevancia del segundo factor también se observa en 2009, cuando solo en algunos países el empleo formal cayó significativamente (en El Salvador y México y, en menor grado, en Argentina y Costa Rica), mientras en otros este tipo de empleo siguió creciendo, si bien con tasas menores que en los años previos. El aumento del empleo formal en el contexto de un crecimiento económico muy bajo, o en varios países incluso negativo, solo puede explicarse con la continuación paralela de la formalización de empleos preexistentes.

Un cálculo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre cinco países – Colombia, Ecuador, México, Panamá y Perú– cuyas encuestas de hogares permiten una diferenciación de las empresas según su formalidad, indica que, en 2010, 56% del empleo no agrícola correspondió a empresas del sector formal, y de ello 44,5 puntos porcentuales eran empleo formal y 11,5 puntos, empleo informal[35]. Un dato interesante es que la composición de ese empleo mejoró tanto en la crisis de 2009, cuando el sector formal se contrajo en estos cinco países, como en la reactivación de 2010, cuando este sector se expandió.

Cabe recordar además la existencia de mecanismos de inserción productiva que, con los instrumentos de medición actualmente disponibles, son difíciles de

33. OIT: *Panorama laboral 2010. América Latina y el Caribe*, cit.
34. Cepal: *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2009-2010*, cit., pp. 22 y 116.
35. OIT: *Panorama laboral 2010. América Latina y el Caribe*, cit., p. 47.

detectar pero pueden establecer condiciones laborales específicas que difieren de las establecidas para un empleo de calidad. Entre ellos se puede mencionar la seudoindependencia (el trabajo dependiente disfrazado como trabajo por cuenta propia), el teletrabajo –que, sin duda tiene ventajas y desventajas, pero de todas maneras se diferencia del trabajo «estándar» en empresas formales– y la subcontratación, habitualmente con peores condiciones laborales[36]. Además, no se puede negar que en la región existen formas de explotación extrema, como en el trabajo forzoso, que no son captadas con los instrumentos de medición tradicionales[37].

Como lo muestra un estudio reciente con base en la información incompleta disponible, entre inicios y finales de la década de 2000 los indicadores de calidad de empleo registraron moderadas mejoras, específicamente aumentos de los contratos escritos de trabajo, reducciones de la proporción de trabajadores con ingreso por debajo de la línea de la pobreza, así como aumentos en el acceso a vacaciones pagadas y al aguinaldo, y de los empleos con cotizaciones a los sistemas de pensiones y de salud[38]. Sin embargo, muchos de estos indicadores muestran todavía niveles de ingresos inaceptablemente bajos y grandes brechas entre diferentes grupos de trabajadores. Por ejemplo, son en extremo reducidas las tasas de sindicalización y de la participación en actividades de capacitación. La única excepción en el contexto de las recientes mejoras moderadas de la calidad de empleo ha sido la duración de las relaciones contractuales. En este caso, se ha mantenido la tendencia hacia contratos de plazo fijo, en detrimento de los contratos de plazo indefinido («permanentes»).

En resumen, hasta los años 80 prevalecían los tipos de exclusión 1 y 3, mientras que en los 90 se expandieron los tipos 2 y 4. Posteriormente, todos estos tipos continuaron vigentes, como lo indican los bajos valores de los indicadores de calidad de empleo; esta situación refleja las limitaciones de las economías de la región para proveer empleo de calidad en las cantidades requeridas, si bien durante la década pasada hubo ciertas mejoras. Sin embargo, cabe señalar que muchas de las intervenciones estatales son puntuales, centradas en proyectos y programas que, debido a restricciones presupuestarias, no alcanzan una amplia cobertura. Además, varias de estas experiencias surgieron, hasta ahora, en un número limitado de países y no pueden considerarse como representativas para la región en su conjunto.

---

36. Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese): *Relações e condições de trabalho no Brasil*, Dieese, San Pablo, 2008, pp. 73-147.
37. OIT: *The Cost of Coercion*, informe del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo, 98ª Sesión, Ginebra, 2009, especialmente pp. 19-20.
38. J. Weller y C. Roethlisberger: ob. cit.

Tres grandes retos

Para terminar este artículo se hace énfasis en tres retos, en términos de políticas públicas, para mejorar las condiciones laborales en América Latina: enfrentar la elevada inestabilidad como característica del mercado laboral, perfeccionar la institucionalidad laboral existente y hacer frente a la desigualdad vinculada a las condiciones laborales. Sin embargo, previamente hay que subrayar la importancia de políticas que fomenten un crecimiento económico elevado y sostenible, estimulen incrementos continuos de la productividad laboral y reduzcan las marcadas brechas de productividad entre segmentos de la estructura productiva. Con ello, se establecen condiciones necesarias, si bien no suficientes, para una mejora sostenida de las condiciones laborales de la región[39]. Además, habrá que fortalecer, profundizar, ampliar y perfeccionar las políticas orientadas a superar las cuatro exclusiones mencionadas previamente.

Llama la atención que entre las variables actualmente medibles como indicadores de la calidad de empleo, como hemos constatado antes, la estabilidad del empleo es la única que empeoró en el periodo reciente de elevado crecimiento. Este hecho refleja, sin duda, el surgimiento de mercados laborales con niveles de rotación más elevados como consecuencia, sobre todo, de economías más integradas a los mercados globales, donde las empresas reciben un mayor número de *shocks* (individuales, sectoriales o en el nivel de la economía en su conjunto) que en economías más cerradas. Si bien las reformas introducidas en los años 90 en muchos países facilitaron este cambio al ampliar las opciones de contratos de duración limitada, no han sido el factor principal. En muchos países, las cúpulas empresariales siguen insistiendo en que se requiere una mayor flexibilización de la

Entre las variables actualmente medibles como indicadores de la calidad de empleo, la estabilidad es la única que empeoró en el periodo reciente. Este hecho refleja el surgimiento de mercados laborales con niveles de rotación más elevados como consecuencia, sobre todo, de economías más integradas a los mercados globales

39. J. Weller y C. Roethlisberger: ob. cit. Un gran reto que enfrenta la región en este contexto es la reestructuración productiva para transformar el crecimiento económico de manera más sostenible y la generación correspondiente de «empleo verde».

regulación laboral, frecuentemente sin especificar las normas que habría que modificar.

Por otra parte, para los trabajadores, una mayor flexibilidad laboral amenaza con aumentar la inestabilidad de ingresos, lo cual –en ausencia de mecanismos compensatorios– afecta su seguridad económica, así como los ingresos futuros. Especialmente para trabajadores de niveles educativos bajos y medios, una mayor rotación tiende a obstaculizar la construcción de trayectorias ascendentes. Finalmente, a menudo una mayor flexibilidad se asocia con una mayor precariedad laboral[40].

De todas maneras, los países de la región no pueden ni deben tratar de esquivar la globalización como tal y, más bien, se trata de hacer el esfuerzo de incidir en las características con las que se procesa esta inserción, sobre todo en cuanto a los aspectos laborales[41]. Una cuestión que surge con fuerza en vista de la mayor inestabilidad de los mercados es que la estabilidad del empleo difícilmente puede ser el instrumento clave de protección de los trabajadores frente a la volatilidad de los mercados. En consecuencia, se ha hecho hincapié en el desarrollo de otros instrumentos de protección[42]. La introducción de seguros de desempleo –de los cuales actualmente existen muy pocos en la región– es una tarea prioritaria al respecto.

Tampoco se trata de implementar una total libertad en la contratación y el despido, sobre todo tomando en cuenta la correlación positiva –si bien con márgenes decrecientes– entre la permanencia en el puesto de trabajo y la productividad laboral[43] . Significa, más bien, ajustar, de manera negociada, la institucionalidad laboral para que cumpla efectiva y eficientemente con sus objetivos, entre ellos el desarrollo de instrumentos en pos de una permanencia razonable en los puestos de trabajo, sin establecer trabas que dificultarían

40. V., entre otros, OIT: *Economic Security for a Better World*, OIT, Ginebra, 2004; Magdalena Echeverría, Diego López, Ibcia Santibáñez y Humberto Vega: *Flexibilidad laboral en Chile: Las empresas y las personas*, Cuaderno Nº 22, Departamento de Estudios, Dirección del Trabajo, Santiago de Chile, 2004; Helia Henríquez, Verónica Riquelme, Thelma Gálvez y Gabriela Morales: *Lejos del trabajo decente: El empleo desprotegido en Chile*, Cuadernos de Investigación Nº 30, Departamento de Estudios, Dirección del Trabajo, Santiago de Chile, 2006; y Marisa Bucheli y Magdalena Furtado: «Impacto del desempleo sobre el salario: el caso de Uruguay» en *Desarrollo Económico* Nº 165, 4-6/2002.
41. V., por ejemplo, la discusión en Argentina. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social: *Informe nacional sobre el impacto social de la globalización en Argentina. Resumen ejecutivo*, Oficina de la OIT en Argentina, Buenos Aires, 2009.
42. OIT: *Economic Security for a Better World*, cit.
43. Peter Auer, Janine Berg e Ibrahim Coulibaly: «¿El trabajo estable mejora la productividad?» en *Revista Internacional del Trabajo* vol. 124/3, 2005, pp. 345-372.

de manera exagerada los ajustes de las empresas a las condiciones cambiantes en los mercados[44].

En este contexto, recobra importancia el diálogo sociolaboral. Después de una fase de debilitamiento del trabajo organizado y del predominio de tendencias a la desregulación, los países de la región enfrentan el reto de desarrollar una nueva y adecuada combinación entre el fortalecimiento del rol del diálogo y la negociación de los actores sociales, por una parte, y la creación de normas legales para fomentar una institucionalidad que promueva un funcionamiento eficiente del mercado laboral y proteja a los actores en desventaja estructural, por la otra.

Para ello, es indispensable el libre desarrollo del sindicalismo, que en muchos países todavía es objeto de restricciones y de persecuciones[45]. Sin embargo, para ser efectivo, también el sindicalismo debería reflexionar sobre su papel y sus opciones estratégicas en el contexto socioeconómico actual[46].

Finalmente, es necesario resaltar que el elevado grado de desigualdad de las sociedades latinoamericanas está relacionado con el desempeño del mercado laboral. Como se expresa en los cuatro tipos de exclusiones, existen grandes brechas en los indicadores sobre las condiciones laborales, al igual que en los salarios y en otros indicadores de calidad de empleo que afectan a personas de diferentes niveles educativos, géneros, sectores de inserción productiva, etnias y territorios. Muchas de estas brechas están relacionadas con desigualdades fuera del mercado de trabajo, lo que refleja sociedades profundamente segmentadas en las cuales actúan mecanismos de transmisión intergeneracional de pobreza y de vulnerabilidad social. Por lo tanto, un reto clave para las políticas públicas consiste en proteger a los grupos de población que enfrentan los diferentes tipos de exclusión, en fortalecer la propia capacidad de estos grupos de superarlos, y en desarrollar y reforzar los instrumentos para reducir las desigualdades dentro y fuera del mercado laboral[47].

44. J. Weller: «Avances y retos para el perfeccionamiento de la institucionalidad laboral en América Latina», cit.
45. Confederación Sindical Internacional (csi): *Informe anual sobre las violaciones de los derechos sindicales*, 2010, <http://survey.ituc-csi.org/+-Whole-World-+.html?lang=es>.
46. Para ejemplos de reflexiones en esta dirección, v. Patricio Frías: *Desafíos del sindicalismo en los inicios del siglo xxi*, Clacso, Santiago de Chile, 2008; Joseph Ramos: «Sindicalismo en el 'Sur' en la era de la globalización» en *Revista de la Cepal* Nº 100, 4/2010, pp. 97-121; así como varios artículos incluidos en *Nueva Sociedad* Nº 211, 9-10/2007, <www.nuso.org/revista.php?n=211>.
47. Cepal: *La hora de la igualdad*, cit.