



DESREGULACIÓN LABORAL, ESTADO Y MERCADO EN AMÉRICA LATINA: BALANCE Y RETOS SOCIOPOLÍTICOS

*Wilfredo Lozano**

En este artículo se abordan las consecuencias excluyentes del proceso de desregulación económica y flexibilización laboral en marcha en América Latina. Se analiza la recomposición de los mercados laborales y el particular impacto del proceso de informalización del trabajo. Se destacan las implicaciones del nuevo modelo de desarrollo vigente en Latinoamérica y se analiza cómo estos procesos de desregulación económica y cambios en el mundo del trabajo, se conectan a un nuevo esquema de relaciones del estado con la sociedad.

This article analyses the excluding consequences of the economic deregulation and labor flexibilization process in progress in Latin America. The recomposition of labor markets and the specific impact of the informalization process of work are analyzed. The new, export development model in force in Latin America, in the context of poverty, are underlined. This article analyses how these processes of economic deregulation and changes in the world of labor are connected to a new scheme of relations between the state and society.

Introducción

Una de las paradojas más evidentes —y por ello no menos dramática— de las opciones neoliberales, hoy hegemónicas en América Latina, es el reconocimiento de que los procesos desreguladores de la economía que han acompañado a los ajustes y programas de restructuración se han asumido como condiciones de la competitividad y vínculo de la región con el sistema mundial, bajo la lógica de la globalización. Sin embargo, es este proceso el eje central de la pre-

* Secretario general de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

sencia de un amplio sector informal en expansión, el cual, para sostenerse precisamente, se organiza con base en objetivos económicos de simple sobrevivencia, cuando se lee el fenómeno con ojos puestos en las familias trabajadoras excluidas de los sectores modernos de la economía, o de mecanismos de simple subcontratación, apoyados en el uso intensivo de mano de obra barata como ejes de la inserción al mercado mundial, cuando se trata de emergentes sectores económicos como los nuevos comercializables.

La hipótesis metodológica de la cual se parte en este trabajo es relativamente simple: un modelo de desarrollo —y por ello entendemos tanto un régimen de acumulación como un esquema de regulación económica— no puede sostenerse únicamente en la racionalidad que ordena las acciones de sus agentes económicos. Demanda una estrategia de hegemonía de sus actores dominantes, precisamente como condición de su reproducción social y económica. Corresponde al Estado una función central en el propósito de alcanzar dicha hegemonía, pero son los actores del sistema sociopolítico los que definitivamente producen y organizan las posibilidades de alcanzarla.¹

Independientemente de sus éxitos económicos,² el neoliberalismo latinoamericano enfrenta, en tanto esquema de acumulación, dificultades de orden sociopolítico que en el mejor de los casos le dificultan la producción de un espacio de hegemonía sobre los actores laborales. Con ello, el nuevo modelo económico (NME)³ en desarrollo se enfrenta con obstáculos sociopolíticos que potencialmente pueden revertirse sobre sus éxitos económicos. En este artículo se discuten

¹ Vale la pena dejar establecido aquí que, si bien la teoría de la regulación puede dar cuenta de la lógica organizativa y dinámica del régimen de producción y del proceso de acumulación, destacando la racionalidad que articula las relaciones entre los actores económicos, a partir de su matriz conceptual por sí sola no se puede explicar el efecto que sobre la lógica reguladora del proceso económico producen los actores en su expresión política. Esto último remite a un marco más amplio que involucra no sólo al Estado, sino a los grupos de intereses en la sociedad civil y al propio sistema político.

² Para un balance de las políticas de apertura y reforma del Estado de corte neoliberal, véase Ramos (1997).

³ En Bulmer-Thomas (1997) se realiza una de las mejores evaluaciones acerca del impacto del NME en la desigual distribución de ingreso y el crecimiento de la pobreza que se observa en la región. Bulmer-Thomas define al NME por la integración de los siguientes elementos: 1) el remplazamiento de la orientación del crecimiento de un esquema orientado hacia adentro por uno basado en las exportaciones, 2) el desplazamiento del papel directivo del Estado en la conducción de la economía por las fuerzas del mercado, 3) la liberalización comercial, 4) la reforma del mercado laboral orientado hacia una mayor flexibilización y desregulación laboral, y 5) la privatización de las empresas en manos del Estado.

básicamente algunos de esos obstáculos y se ponderan algunas de sus posibles consecuencias. Específicamente, se trata de discutir: 1) la debilidad del potencial de generación de empleos productivos por el NME, 2) la desregulación del mercado laboral y sus consecuencias excluyentes en el plano social y político, 3) la informalización del mercado de trabajo urbano y su impacto en el potencial de organización corporativa y política de los trabajadores, 4) el papel del Estado en el NME, particularmente su capacidad de intervención en el mundo del trabajo y de gobernabilidad democrática, 5) la presencia estructural de la pobreza en el NME y las contradicciones que los programas sociales tienen al respecto, y finalmente, 6) algunas de las implicaciones políticas de la hegemonía empresarial en el NME.

Nuevo modelo económico (NME), desregulación y mercado de trabajo

Tras el fin de la segunda guerra mundial y como consecuencia del ascenso de la hegemonía norteamericana en el sistema internacional, se organiza un nuevo orden o régimen de producción que implicó una nueva lógica de acumulación y un nuevo esquema de regulación económica. Este orden socioeconómico se ha definido como "fordista".⁴ Varios aspectos caracterizaron al fordismo. En primer lugar, el fordismo elevó las escalas de producción a dimensiones nunca antes vistas en el mundo capitalista, de tal forma que los propios trabajadores se integraron a esta dinámica económica no sólo como agentes productores, sino también como los principales sujetos consumidores: producción, distribución y venta a escala de masas. En segundo lugar, el fordismo implicó una lógica productivista que no se conformaba con las dimensiones del mercado nacional con lo cual el capitalismo se expandió en una escala planetaria. En esta dinámica el asalariado se extendió como la forma hegemónica de organización laboral, en esquemas productivos de corte "tayloristas" en grandes talleres o fá-

⁴ La literatura sobre el fordismo es muy amplia. Para nuestros fines, que persiguen sobre todo el análisis de la lógica económica de dicho sistema productivo en el plano del mercado laboral, basta remitirse al texto de Sabel (1985), que tiene la virtud de presentar un análisis de la dimensión política del fordismo. Para una visión del debate sobre el fordismo en sus implicaciones para América Latina, véase De la Garza (1993), Dombois, R. y L. Pries (1994) y Lipietz (1997).

bricas. Asimismo, las relaciones obrero-patronales asumieron, en lo que respecta a los contratos de trabajo, una lógica negociadora donde predominaban los contratos colectivos por encima de los individuales, los acuerdos por ramas o sectores por encima de los acuerdos empresariales, e incluso acuerdos nacionales de negociaciones salariales marcaban la pauta del tipo de relaciones laborales que se establecían en la fábrica o taller. Esto dio pie a la estructuración de mercados laborales regulados a escala nacional, donde el Estado tenía un gran poder de intervención y ordenamiento, tanto en lo que compete a las lógicas o normas de las negociaciones, como a la fijación de escalas salariales mínimas, organización y control de la seguridad social, por no decir del fuerte peso estatista que la propia legislación laboral sostenía en dicho esquema. En la práctica, dicha legislación laboral suponía un ordenamiento jurídico de carácter universal, que en principio debía cubrir al conjunto de los trabajadores. Sin embargo, quizás lo más importante era que la propia lógica reguladora del mundo del trabajo tendía, por su vocación universalista y por el fuerte peso del intervencionismo estatal, a proteger tanto los acuerdos laborales de las fluctuaciones del ciclo económico, como los cambios que el propio régimen de acumulación se viera forzado a asumir (Campero, Flisfich, Tironi y Tokman, 1993).

En esas condiciones, dado el peso del intervencionismo estatal y la propia lógica del proceso de negociación obrero/patronal, el movimiento obrero priorizó la organización federativa y nacional sobre la local en el lugar de trabajo, y asumió una visión hegemónica respecto a los restantes actores sociales no empresariales, lo que determinó un sindicalismo fuertemente organizado en el nivel nacional, estructurado burocráticamente y estrechamente vinculado con los partidos socialistas o socialdemócratas, que produjo un amplio margen y capacidad negociadora de los trabajadores respecto al empresario.

Aun cuando una de las características del fordismo como modelo productivo y orden económico dominante de la posguerra fue su universalización, en América Latina el orden capitalista asumió especificidades propias.⁵ Por lo pronto, el trabajo asalariado en la región

⁵ El texto de Campero, Flisfich, Tironi y Tokman (1993) constituye una de las reflexiones más sistemáticas relativas al impacto del nuevo orden económico internacional en Latinoamérica en sus consecuencias para el mundo del trabajo. Muchas de las reflexiones del presente

nunca alcanzó la universalización que mantuvo hasta hace unos años en los países industrializados de los centros capitalistas (Portes, Castells y Benton, 1990).⁶ Por lo demás, las formas del intervencionismo estatal, aun cuando sus consecuencias económicas terminaron fortaleciendo a sectores monopolistas locales, nunca alcanzaron el peso regulador de los centros. Sin embargo, en América Latina el Estado sí mantuvo una mayor presencia en la economía como agente empresarial que en países como Estados Unidos, Inglaterra, Japón y Alemania (Fajnzylber, 1983). De esta forma, grandes monopolios como Pemex en México, Petrobrás en Brasil, los monopolios auríferos de Bolivia, Chile, Jamaica, y las corporaciones azucareras estatales del Caribe, en el ámbito de sus respectivos países condicionaban el curso mismo de la economía en la región (Fajnzylber, 1983).

En el plano político también hubo significativas diferencias. Mientras que en los centros capitalistas industriales desarrollados el fordismo se apoyó en una clase obrera organizada en grandes sindicatos que, como afirmamos, por lo general mantenían fuertes lazos con partidos socialdemócratas o socialistas (Sabel, 1985), y el movimiento obrero mantuvo una significativa autonomía respecto al Estado (Montgomery, 1985; Portes, 1995; Lozano, 1997), en la región el rasgo fundamental de la movilización obrera fue el populismo (Lozano, 1997).

La movilización populista no tenía como su centro articulador a la clase obrera organizada, sino a un tinglado heterogéneo de fuerzas sociales entre las cuales se encontraba ciertamente el movimiento obrero organizado, pero que no se limitaba a él. Allí confluían sectores medios, burocracias estatales comprometidas con el nacionalismo desarrollista, y sobre todo, la élite política urbana antioligárquica (Weffort, 1993).

artículo se orientan al diálogo con la perspectiva que estos autores establecen. En cuanto a la cuestión propiamente sindical, véase De la Garza (1993), Portella y Wachendorfer (1995) y a Campero y Cuevas (eds.) (1991), que discuten tanto las consecuencias para el sindicalismo latinoamericano de los cambios modernizadores de las empresas fabriles latinoamericanas, como de los procesos políticos de cambio democrático.

⁶ Por ejemplo, entre 1980 y 1987 el crecimiento sectorial del empleo ya revelaba una fuerte presencia y dinamismo del sector informal en la economía urbana. En dicho periodo mientras el empleo formal privado total creció apenas en un 17%, el SIU lo hizo en un 56%, el empleo total en un 25% y el desempleo en un 16%. Véase PREALC (1988). Para un análisis de estas tendencias globales, véase Roubaud (1995).

El industrialismo promovido en la región tenía un carácter distinto al que sostenía la experiencia fordista en los centros. En Latinoamérica fue la industrialización por sustitución de importaciones el eje del esquema de crecimiento hacia adentro, mientras en los centros la producción industrial tenía una tendencia a la expansión internacional (Fajnzylber, 1983; Portes y Kincaid, 1990). La sustitución de importaciones se apoyó en un asalariado formal limitado y escaso, con amplios privilegios en materia de seguridad social, mientras que en los centros era amplio y de masas.

ORDEN FORDISTA DE POSGUERRA Y MODELO DE DESARROLLO
HACIA ADENTRO EN AMÉRICA LATINA, VÍA SUSTITUCIÓN
DE IMPORTACIONES

<i>Elementos estructurales</i>	<i>Fordismo</i>	<i>Sustitución de importaciones</i>
Organización del trabajo	Taylorismo	Taylorismo salvaje proteccionista
Modelos de acumulación y mercados	Producción y consumo de masas	Mercado interno limitado
Esquema de regulación	Regulacionismo universalista	Regulación y proteccionismo del núcleo formal de trabajadores de la ISI y desregulación del núcleo informal
Organización corporativa del trabajo	Movimiento obrero de masas y apoyo de los grandes partidos	Limitada y clientelar organización de los trabajadores
Esquema de alianza	Estado de bienestar	Pacto populista

El esquema anterior resume las principales características del fordismo en su expresión en los centros y del industrialismo sustitutivo de importaciones en América Latina, con base en cinco elementos: organización del trabajo, relaciones entre el régimen de acumulación y los mercados, esquema regulador de las relaciones la-

borales, expresión corporativa de los trabajadores y finalmente el papel del Estado.

Mientras el fordismo se apoyó en una lógica productivista en torno al taylorismo fabril, en Latinoamérica éste nunca tuvo una aplicación masiva en su vertiente clásica. Más bien se trató de un taylorismo limitado por el proteccionismo y aplicado de manera salvaje, precisamente a consecuencia de la debilidad del sindicalismo obrero (De la Garza, 1993; Lipietz, 1997). En los países capitalistas centrales el fordismo no puede asumirse limitado al ámbito fabril, pues este modelo de organización del trabajo envolvió al mercado y en ambos casos se trató de un modelo de masas que expandió el consumo de los asalariados (Sabel, 1985). En cambio, en Latinoamérica los trabajadores urbanos y la población rural nunca lograron integrarse masivamente al mercado como fuente de consumo de masas para la producción industrial (Weffort, 1993). Dado el peso determinante del Estado y el aumento de los asalariados, y debido a la presencia política nacional de grandes partidos de masas y de un movimiento obrero organizado, la regulación del trabajo y la protección benefactora del Estado alcanzó en los centros capitalistas a toda, o casi a toda, la sociedad. En cambio, en la periferia latinoamericana la protección estatal sólo cubrió a un segmento protegido de trabajadores y a grupos medios (Roberts, 1998; Bustelo y Menujín, 1997). Sin embargo, en la práctica la mayoría de la población nunca alcanzó una efectiva protección en el régimen de seguridad social (BID, 1991). El esquema de alianzas en que se sostuvo el fordismo en los centros capitalistas remite a un amplio acuerdo entre el Estado, el empresariado, el movimiento obrero organizado y los grandes partidos de masas (Navarro, 1997); en cambio, en América Latina el industrialismo capitalista orientado hacia la sustitución de importaciones, se apoyó en el plano político en el Estado populista, sostenido en un heterogéneo e inestable equilibrio de compromisos entre el reducido movimiento obrero organizado, los partidos populistas, la burocracia de Estado, las clases medias y el reducido empresariado industrial (Weffort, 1993).

A mediados de los años setenta, esta orden sociolaboral y productiva entró en crisis y se fortaleció a escala planetaria un nuevo esquema o régimen de producción que podría definirse como "posfordista". Según Coriat (1990), en el ámbito del proceso productivo,

el posfordismo se articularía en torno a la especialización flexible, pero también remitiría a un nuevo modelo de integración entre la producción y el consumo, donde la innovación tecnológica ocuparía quizás el lugar articulador central. En la sociedad informacional, como Castells (1997) denomina al emergente orden societal en gestación a escala planetaria, articulado en redes globales de producción y consumo, el trabajo se determinaría por nuevas características. Por lo pronto, el valor añadido se generaría sobre todo por la innovación, tanto del proceso de trabajo como del producto; la ejecución de tareas se hace más eficiente, adquiere un lugar central la labor de organización e innovación en el proceso de trabajo, dada su capacidad de adaptación a las demandas externas y su flexibilidad consecuente para, finalmente, ser la tecnología de la información el ingrediente crítico que articula la lógica del proceso.

Ahora bien, en América latina el *shock* petrolero de 1974 dio la voz de alarma del agotamiento del modelo sustitutivo de importaciones (ISI). La crisis de la deuda de 1982 dio la pauta para el inicio de medidas de ajuste, que rápidamente evolucionaron hacia la conformación de esquemas de política económica desreguladora que en la práctica desmontaron, entre 1982 y el presente, el viejo esquema proteccionista-estatista (Bulmer-Thomas, 1998).

Entre mediados de los años setenta y los años noventa se articuló en la región un nuevo modelo económico. En términos de la organización del trabajo y la lógica regulatoria de la economía el elemento clave de este nuevo modelo es la pérdida del poder interventor del Estado. Esta reorganización socioproductiva y laboral debilitó la centralidad hegemónica que el asalariado ocupaba en el dinamismo de los mercados laborales y creó situaciones de extrema flexibilización en la actividad productiva. En esta nueva situación, se expandió el trabajo informal y en general se desarrollaron formas y mecanismos de subcontratación del trabajo que debilitaron la presencia del trabajo formal como esquema central de las relaciones laborales en la esfera productiva (Portes, Castells y Benton, 1990). La tendencia hacia la internacionalización se acentuó, y en general, se produjo una reversión del proteccionismo estatal que dio como resultado un esquema y organización del trabajo no sólo descentralizado y flexible sino menos regulado (Campero, Flisfich, Tironi y Tokman, 1993; Portes, 1995). El keynesianismo estatal, que estimulaba la protec-

ción del trabajador por parte del Estado, fue abandonado, y se desarrolló una ola privatizadora no sólo de las empresas industriales en manos del Estado, sino del manejo de servicios sociales básicos como la producción de energía, comunicaciones y salud (Navarro, 1997; Castells, 1997; Díaz, 1995).

La flexibilización del mercado laboral supuso el reordenamiento de los términos políticos en que se había apoyado el pacto populista. Por lo pronto, la flexibilización tuvo como consecuencia el rompimiento y anulación de los esquemas de relaciones laborales que protegían a la fracción asalariada de los trabajadores vinculados al esquema de crecimiento hacia adentro. En virtud de ello, por ejemplo, el causal de despidos por motivos económicos fue abiertamente reconocido y legislado, los horarios laborales fueron flexibilizados, se fortalecieron los contratos individuales sobre los colectivos, y los esquemas de contratación temporales y subcontratación adquirieron cada vez mayor importancia (Campero, Tironi, Flisfich y Tokman, 1993).

De todos modos, a diferencia de los centros capitalistas de alta tecnología, en Latinoamérica la desregulación no ha tenido hasta ahora un carácter sistemático y universalizante. Las legislaciones laborales mantienen todavía en muchos aspectos la normativa jurídica del orden fordista, y en la práctica la flexibilización se ha apoyado en la informalización espontánea del mercado laboral y en una desregulación *de facto* del mundo del trabajo.⁷

Reestructuración económica en los noventa y mercado de trabajo

Los cambios socioeconómicos que caracterizaron los procesos de ajuste y reestructuración en los ochenta y principios de los noventa,

⁷ Es éste un punto decisivo del debate en torno a las políticas neoliberales. A diferencia de las reformas fiscales, de los procesos de privatización y de la apertura comercial con la reducción de aranceles y otras estrategias de estímulo al comercio exterior, la desregulación del mercado laboral no ha tenido que esperar a la reforma "legal" de los códigos laborales, pues el proceso de informalización ha impuesto su lógica con la consecuente pérdida de capacidad negociadora de los trabajadores en su conjunto. Cuando se toma como argumento la "tardanza" de la reforma desreguladora en el ámbito laboral, de hecho sólo se está tomando en cuenta al segmento formal de la clase trabajadora urbana, puesto que en el ámbito del trabajo informal ya se opera en condiciones "desreguladas", con las consecuentes ventajas para el empresario en actividades subcontratadas y en sectores punta como la maquila.

afectaron significativamente la organización del trabajo, pero sobre todo el orden de relaciones obrero/patronales, lo que modificó, a su vez, el dinamismo de los mercados laborales.

Quizás el cambio más relevante en el dinamismo de los mercados laborales en los noventa sea su creciente informalización.⁸ De esta forma, según los datos de la OIT (1997), entre 1990 y 1996 el sector informal urbano (SIU) elevó su participación en la absorción de mano de obra urbana ocupada de 51.6 a 57.4%. En este proceso, el mayor dinamismo de crecimiento del SIU se produce en las microempresas, pese a que el cuentapropismo también aumenta de manera significativa. El empleo microempresarial creció entre 1990 y 1996 a una tasa de 5.2%, mientras que los trabajadores por cuenta propia aumentaron su participación a una tasa del 4.6% (cuadro 1).

En ese mismo periodo, en el sector formal y moderno de la economía el empleo público se reduce (de 15.3 a 13% entre 1990 y 1996). Sin embargo, es el empleo en las grandes empresas privadas el que sufre una mayor contracción (de 33 a 29.6% entre 1990 y 1996) (cuadro 1).

Esta contracción del empleo formal moderno y la elevación del empleo informal se relaciona con los siguientes aspectos: 1) pese a que el desempleo no ha tenido un aumento como el observado en los ochenta, su proporción se mantiene en niveles muy significativos; 2) esto afecta más a las mujeres que a los hombres, y a los jóvenes de recién ingreso al mercado de trabajo que a los adultos y viejos (BID, 1997); 3) en tercer lugar, reconocemos el aumento de las tasas de participación, correlativo con el deterioro de los salarios reales y el

⁸ Es necesario hacer la distinción entre el crecimiento del sector informal urbano (SIU) que se observa en los noventa y la desregulación. Que el SIU se convierta en el sector dinámico y principal en materia de absorción de mano de obra en las ciudades latinoamericanas no significa que sea la economía informal el motor del proceso de desarrollo. Bien puede suceder lo contrario, y de hecho sucede: muchos de los puestos laborales que se crean en el SIU son simplemente la expresión de su precariedad como sector, no de su dinamismo. Por otro lado, si asumimos con Portes que el sector informal se define como "todas las actividades generadoras de ingresos que no están reguladas por el Estado en un ambiente social donde actividades similares están reguladas" (Portes, Cartells y Benton, 1990), entonces la desregulación del mercado laboral no debe confundirse con informalización, esta última aparece como una de sus expresiones más importantes, pero no la agota. De esta manera la desregulación del mundo del trabajo que hoy observamos en la región asume otras modalidades, incluso en los sectores formales, como es el caso de los cambios en los regímenes de contratación de mano de obra asalariada que hacen más flexible el manejo de los contratos, la fijación de tarifas salariales, condiciones de despido, etcétera.

Cuadro 1

MERCADO DE TRABAJO URBANO E INDICADORES ECONÓMICOS EN AMÉRICA LATINA: 1990-1996 (% Y TASAS DE CRECIMIENTO)

<i>Mercado de trabajo</i>	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	
<i>Salarios mínimos reales</i>	68.4	69.3	67.5	68.4	67.8	70.8	68.9	
<i>Salarios reales industria</i>	87.7	86.9	88.5	90.7	94.2	93.9	95.4	
<i>Empleo urbano</i>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	
<i>Sector formal</i>	48.4	47.6	47.0	46.1	45.1	43.9	42.6	
Público	15.3	15.2	14.6	13.7	13.3	13.2	13.0	
Grandes empresas	33.0	32.5	32.3	32.4	31.8	30.8	29.6	
<i>Sector informal</i>	51.6	52.4	53.0	53.9	54.9	56.1	57.4	
Cuenta propia	24.7	25.0	25.6	25.3	25.8	26.5	27.2	
Servicio doméstico	6.7	6.7	6.7	7.1	7.0	7.1	7.1	
Microempresas	20.2	20.7	20.8	21.6	22.1	22.5	23.1	
<i>Desempleo (***)</i>	—	5.8	6.2	6.2	6.3	7.2	7.7	
<i>Indicadores económicos</i>	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1990-1996***
<i>Población*</i>	420.7	428.7	436.7	444.6	452.7	460.9	469.2	1.8
<i>PBI**</i>	1 079.2	1 117.6	1 152.7	1 191.2	1 258.9	1 269.6	1 314.4	3.3
<i>PBI/hab.</i>	2 565	2 607	2 639	2 679	2 781	2 755	2 801	1.5
<i>Consumo total**</i>	840.6	882.4	918.9	947.9	1 001.1	1 018.8	1 040.6	3.6
<i>Inversión bruta interna**</i>	211.6	227.7	249.0	264.1	294.5	285.0	302.5	6.1
<i>Exportaciones**</i>	167.7	174.7	184.7	197.7	215.0	246.2	270.7	8.3
<i>Importaciones**</i>	144.0	170.2	202.9	221.5	254.7	275.7	304.5	13.3

FUENTES: OIT (1997), BID (1997), CEPAL (1997b).

* Millones, ** Miles de millones, *** Tasas de crecimiento anual.

descenso del nivel de ingreso de las familias trabajadoras, que las obliga a incorporar más miembros del hogar al mercado de trabajo (CEPAL, 1997 y 1997a).

Es esto lo que a lo largo de los noventa ha mantenido alta la oferta de trabajo (OIT, 1997), a lo que se añade el hecho de un nivel de generación de empleo de apenas 3.5% en los últimos años (1996-1997).

La OIT destaca que pese al ligero descenso del desempleo abierto en los años 1996-1997, en un contexto de crecimiento caracterizado por niveles de inversión moderados o bajos (de alrededor de 3%) no ha habido importantes aumentos de la productividad del trabajo.

Si bien son éstas las tendencias generales del mercado de trabajo en la región, a nivel de los países hay una gran heterogeneidad. Tomemos como marco comparativo nueve países: Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Costa Rica, México, Panamá, Perú y Venezuela.

En estos países observamos que en sus mercados de trabajo el SIU mantiene una significativa presencia, pero la misma es muy heterogénea: 1) en Brasil, México y Venezuela el SIU aumentó en el periodo 1990-1996 entre 3 y 5%, 2) en Chile, Colombia y Panamá descendió entre 1 y 2%, y 3) en Argentina se mantuvo prácticamente estable. En la mayoría de los países el SIU sobrepasa el 40% de la PEA urbana, pero es en Brasil y en Perú donde su proporción se eleva por encima del 50%. En Chile el SIU tiene una proporción significativamente menor a la del resto de los países, mientras que en Venezuela pasa de un nivel semejante al de Chile a alcanzar las proporciones que Argentina y México observan a final del periodo (1996) (cuadro 2).

Sectorialmente, el SIU tiene una distribución relativa muy desigual. Para los nueve países analizados conserva la característica que le ha sido propia desde los ochenta: el amplio peso del comercio como actividad económica de los informales. Esto es común a los nueve países que aparecen en el cuadro 2; sin embargo, salvo en Venezuela, la tendencia es a la pérdida de importancia relativa del comercio en el SIU. En segundo lugar, apreciamos el amplio crecimiento relativo de la actividad industrial-manufacturera. Salvo en los casos de Brasil y Chile, para 1996 el empleo informal en esta rama sobrepasa el 30% de la ocupación industrial en el resto de los países. El tercer aspecto relevante es la pérdida de dinamismo de los servicios como actividad de los informales, aunque dicho sector conserva su significativo peso, con excepción de Brasil y Perú donde el trabajo informal concentra la mayoría de la ocupación en esta rama: 71 y 47%, respectivamente. En cuarto lugar, apreciamos que la actividad de construcción continúa siendo una rama de ocupación importante para los informales, pero esta presencia es heterogénea: muy estable y alta en Argentina, descendiente en Chile, ascendiente

Cuadro 2

EMPLEO INFORMAL POR RAMAS DE ACTIVIDAD EN AMÉRICA LATINA: PAÍSES SELECCIONADOS 1990-1996 (%)

	<i>Industria</i>		<i>Construcción</i>		<i>Comercio</i>		<i>Transporte</i>		<i>Finanzas</i>		<i>Servicios</i>		<i>Total</i>	
	1990	1996	1990	1996	1990	1996	1990	1996	1990	1996	1990	1996	1990	1996
Argentina	28	32	77	74	66	63	30	36	30	32	44	43	44	45
Brasil ¹	22	25	62	67	64	66	44	41	4	7	71	71	56	59
Chile	25	26	34	30	58	54	38	47	10	12	45	36	39	37
Colombia ²	34	34	50	54	64	64	53	56	21	20	49	45	47	46
Costa Rica ³	33	31	55	61	60	57	33	40	20	24	34	39	40	42
México ³	23	30	54	61	70	68	47	56	23	10	41	42	44	48
Panamá ⁴	28	33	54	50	54	49	46	58	27	23	43	36	43	41
Perú ⁵	42	50	67	50	79	77	49	76	4	10	42	47	52	55
Venezuela	22	33	46	60	60	67	59	51	21	20	28	30	38	43

¹ Periodo 1992-1995.

² Periodo 1992-1996.

³ Periodo 1990-1995.

⁴ Periodo 1989-1995.

⁵ Periodo 1991-1995.

FUENTE: OIT (1997).

y de gran concentración en Brasil, Costa Rica, México y Venezuela. Finalmente, en Brasil, México y Colombia la ocupación informal en el sector de las finanzas es poco dinámica, mientras que en los restantes países es muy dinámica pese a que concentra una baja proporción de trabajadores; el caso argentino es la excepción, pues en este país esta rama concentra alrededor del 30% del empleo en el SIU.

Debido al bajo dinamismo del sector moderno en generar empleos productivos, y la rápida incorporación de mano de obra al mercado laboral, el SIU se ha convertido en el principal generador de empleo en la región. Es así que, salvo en Chile y Colombia, el SIU concentra la mayor proporción de nuevos empleos: 81% en Brasil, 53% en Argentina, 58% en México, 77% en Venezuela, 69% en Perú. En cambio, en Colombia el sector moderno concentra, entre 1990 y 1996, el 63% de los nuevos empleos, y en Chile el 71% (cuadro 3). En Argentina el SIU ha sido poco dinámico en la generación de nuevos empleos, aun cuando es muy alta la creación de empleos informales en las microempresas. Lo importante del crecimiento del SIU es que, a diferencia de los años ochenta, éste favorece sobre todo al empleo en las microempresas, y sólo en menor proporción al trabajo por cuenta propia, lo que resulta un claro indicador de que en el interior del SIU se está generando un relativo dinamismo modernizador con posibilidades de crecimiento y desarrollo.⁹

En lo referente a su impacto en el mercado de trabajo, además del crecimiento del sector informal la característica principal del NME es la significativa permanencia del desempleo abierto y del subempleo. Ambos casos expresan aspectos distintos de una misma realidad, pero las implicaciones de ese matiz deben destacarse. Mientras el desempleo se relaciona directamente con la baja capacidad de generación de empleos productivos en el sector moderno, el subempleo

⁹ No puede asimilarse mecánicamente el crecimiento de las microempresas a los procesos de apertura sin correr el riesgo de la simplificación. Es claro que el "retiro" del Estado de la regulación mercantil en importantes áreas de la economía, al desproteger a muchos segmentos laborales en ciertos núcleos ha estimulado la opción microempresarial. Pero el éxito de éstas se debe más a la intervención estatal en programas dirigidos al estímulo de las microempresas que a su retiro. A esto se añade la intervención de importantes variables no económicas para precisamente sostener el éxito económico microempresarial (capital social), tales como: 1) el papel activo de redes sociales y 2) el rol decisivo de la familia microempresarial. Véase Portes (1995).

Cuadro 3

NUEVOS EMPLEOS EN AMÉRICA LATINA SEGÚN RAMAS DE ACTIVIDAD
Y SEGMENTOS DEL MERCADO LABORAL URBANO, PAÍSES SELECCIONADOS:
1990-1996 (% Y TASAS DE CRECIMIENTO)

	<i>Ramas de actividad económica</i>													
	<i>Argentina</i>		<i>Brasil</i>		<i>Colombia</i>		<i>Chile</i>		<i>México</i>		<i>Perú</i>		<i>Venezuela</i>	
	%	Tasa	%	Tasa	%	Tasa	%	Tasa	%	Tasa	%	Tasa	%	Tasa
Industria	-28	-3.4	2	0.4	15	0.5	7	1.3	8	2.3	23	6.0	-5	-0.7
Construcción	12	1.6	6	2.0	11	4.5	17	6.4	6	6.7	8	8.0	8	2.5
Comercio	32	1.4	29	4.8	18	0.4	26	4.2	29	7.8	12	2.1	40	4.2
Transporte	36	5.5	5	3.9	12	6.4	6	2.4	10	9.7	12	9.1	14	5.0
Finanzas	49	6.2	-1	-3.5	17	6.2	1	0.5	-10	-14.7	19	14.2	13	4.5
Servicios	-1	-0.2	59	4.9	27	1.2	43	5.4	57	10.3	26	4.0	30	2.3
Total	100	0.5	100	3.5	100	1.8	100	3.7	100	6.4	100	5.1	100	2.0
	<i>Segmentos del mercado de trabajo</i>													
	<i>Argentina</i>		<i>Brasil¹</i>		<i>Colombia²</i>		<i>Chile</i>		<i>México³</i>		<i>Perú⁴</i>		<i>Venezuela</i>	
	%	Tasa	%	Tasa	%	Tasa	%	Tasa	%	Tasa	%	Tasa	%	Tasa
<i>Sector informal:</i>	53	0.8	81	5.1	37	1.2	29	2.8	58	8.5	69	6.5	77	5.0
Cuenta propia	-2	-1.2	37	4.6	45	1.5	8	1.4	18	7.2	35	5	53	6.0
Microempresas	55	3.4	26	5.6	8	0.4	16	4.8	34	9.5	30	11.2	35	6.8
S. doméstico	—	-0.2	18	5.6	-16	-6.2	5	3.2	6	7.4	4	4.5	-11	-10.9
<i>Sector moderno:</i>	47	0.3	19	1.5	6	2.3	71	4.1	42	4.5	31	3.4	23	0.9
Público	-10	-3.6	2	0.8	-3	-0.5	11	5.3	6	2.2	-3	-1.6	6	0.4
Privado	57	1.5	17	1.7	66	2.8	60	4.0	36	14.0	34	4.9	17	1.4
Total	100	0.5	100	3.5	100	1.8	100	3.6	100	6.2	100	5.9	100	2.6

¹Periodo 1992-1995, ²Periodo 1992-1996, ³Periodo 1990-1995, ⁴Periodo 1991-1995.

FUENTE: OIT (1997).

es sobre todo un resultado de la baja productividad de los sectores tradicionales e informales.¹⁰

Los expertos del BID (1997) reconocen las realidades hasta aquí descritas y señalan en el informe de 1997 que ciertamente el desempleo ha aumentado en la región, aunque puntualizan que, salvo Argentina, la tasa de desocupación abierta registra un peso menor, y su tasa de incremento permanece por debajo de la observada a mediados de los años ochenta.¹¹ Admiten incluso que, si bien las reformas han acelerado el crecimiento, no han logrado elevar al ritmo requerido la tasa de creación de empleo. Destacan que esto no es un producto inevitable de las reformas, sino de la débil flexibilización de los mercados laborales. A su juicio, reformas más profundas, que continúen profundizando el crecimiento y flexibilicen el mercado laboral, pueden elevar la tasa de empleo.

Estas reformas laborales se han concentrado en moderar los costos del causal de despido, facilitar el despido por causas económicas y la contratación temporal. Pero quizás el aspecto más importante es la elevación de la relación capital-trabajo que se observa en los noventa. El BID sostiene que, debido a las rigideces del mercado laboral, el aumento de la relación capital-trabajo no ha logrado, sin embargo, influir positivamente en el aumento del ritmo de generación de empleo. Reformas más profundas pueden revertir esta situación si se flexibilizan los mercados laborales, al facilitar la movilidad intersectorial de la fuerza de trabajo, argumenta el BID (1997).

El BID tiene razón al sostener que el aumento de la relación capital-trabajo es deseable, pues es condición del aumento de la productividad; lo malo es que esto no ha venido acompañado del incremento del empleo. Es probable —sostiene el BID— que esto refleje rigideces mayores en el mercado laboral que dificultan las contrataciones o los cambios en las remuneraciones que tendrían que producirse como parte de la reestructuración. En este marco, el BID llega a reconocer

¹⁰ Aunque los datos no guardan igual consistencia que los referentes al desempleo abierto, los estudios de la CEPAL permiten reconocer que el subempleo: 1) afecta más a los recién ingresados al mercado laboral, 2) a las mujeres que a los hombres, 3) a los jóvenes y, naturalmente, 4) a los de menor calificación (CEPAL, 1997), por lo que el SIU es el sector del mercado laboral urbano que concentra el mayor volumen de subocupados.

¹¹ Tal y como se ha discutido esto no es exacto, pues de hecho las actuales tasas de desempleo se encuentran por encima de las observadas al final de la década pasada y principios de los noventa. Todo depende del parámetro comparativo que se asuma.

que probablemente la flexibilización podría reducir las remuneraciones reales y aumentar la desprotección, pero destaca que no es evidente que esto deba ser siempre así. Menores tasas de desempleo son características de mercados laborales más flexibles, mientras que, por otro lado, legislaciones laborales rígidas favorecen a segmentos de trabajadores privilegiados y deprimen los ingresos de los temporarios, de los por cuenta propia y de los jornaleros rurales (BID, 1997).

El argumento del BID arriba expuesto es en muchos aspectos realista, y se apoya en evidencia razonablemente sólida. Sin embargo, deben hacerse algunas precisiones. En primer lugar, las políticas de ajuste no son las únicas responsables de la significativa presencia histórica del SIU en el mercado laboral urbano. Lo que las políticas de ajuste y los posteriores procesos de desregulación han provocado es aumentar el ya significativo peso del trabajo informal en la economía urbana. En este sentido, no puede soslayarse que la desregulación laboral que *de facto* se plantea en la región no ha esperado a las reformas de los códigos laborales, más bien asistimos a una desregulación por vía no institucional, que debilita aún más la ya precaria posición de los trabajadores. De esta forma, el llamado sector moderno formal se ha beneficiado de esta desregulación, pese a que la misma no se ha formalizado en un nuevo marco legal y reglas del juego laboral. Esto se observa sobre todo en los nuevos comercializables, en la manufactura de zonas francas para exportación y en general en toda suerte de subcontrataciones laborales.¹² Pese a esto, la productividad del sector moderno en sus sectores punta continúa siendo baja,¹³ de ahí que no puede decirse de manera tajante que es la flexibilización pendiente del mercado laboral la responsable de la baja productividad y de la baja capacidad de generación de empleos modernos por parte del sector formal. Más que en la flexibilización laboral pendiente, la respuesta debe buscarse en factores como la to-

¹² Véase, por ejemplo, Pérez Sáinz (1994), que analiza el caso centroamericano; González-Aréchiga y Ramírez (comps.) (1990), que analiza el caso mexicano, e Itzingsohn (1994), que analiza en una perspectiva comparativa los casos dominicano y centroamericano.

¹³ Si se aprecia la dinámica del valor agregado en términos sectoriales para el periodo 1990-1996, podremos reconocer, por los datos que el propio BID (1997) aporta, que sigue siendo lenta. Y aun cuando es en el sector industrial donde se observa un mayor dinamismo, todavía en esta rama el ritmo de crecimiento es bajo, de alrededor de un 3% acumulativo anual. En las actividades terciarias el crecimiento es mucho más lento, menor al 2%. Véase Tokman (1998).

avía baja capacidad de ahorro e inversión del sector formal moderno, el fortalecimiento *de facto* de oligopolios privados, sustitutos funcionales de los monopolios estatales en desaparición, el dinámico papel del capital bancario como sector privilegiado para la captación de las nuevas inversiones directas, que obviamente deprimen las inversiones en los sectores productivos, el rápido ritmo de incorporación de mano de obra en el mercado laboral urbano, como resultado del aumento de la vulnerabilidad de las familias trabajadoras, etc., aunque es claro que una clase trabajadora con mayor nivel educativo, capacidad y entrenamiento, no sólo elevaría sus niveles de vida, sino también la productividad del trabajo y con ello los niveles de beneficios, como afirma el BID (1997). Pero esto sólo produciría las condiciones potenciales para el aumento de las tasas de inversión, condición necesaria, pero no suficiente, para aumentar los niveles de empleos productivos.

Por otro lado, en cuanto a la necesidad de reducir el potencial de intervención económica del Estado en el dinamismo de los mercados, parece haber suficiente evidencia de que en la práctica esto ha permitido un mayor y más racional desempeño de la economía.¹⁴ Pero no debe olvidarse que hay sectores (informales), como las microempresas, que precisamente para alcanzar espacios de éxito y elevar su productividad se han apoyado en programas estatales protegidos que le han abierto espacios de mercado.¹⁵ De todos modos, lo expuesto evidencia al menos que no está claro, en un contexto de desregulación salvaje, como acontece en la región, si los bajos salarios son esencialmente el producto de la baja productividad del trabajador o

¹⁴ En particular, véase el *Informe de 1997* del BID y el *Informe sobre el desarrollo mundial 1995* del Banco Mundial.

¹⁵ Para un análisis general del SIU con potencialidad de desarrollo, véase Portes (1995). En México hay algunos estudios de casos muy consistentes, a título de ilustración, véase Bensusán, García y von Bülow (1996), y Saraví (1997). No debemos olvidar que, pese a la creciente importancia de ámbitos productivos microempresariales con opciones de desarrollo en toda la región, la sola expansión de las microempresas no asegura una vía para la elevación sistemática del empleo productivo; se requieren, en última instancia, niveles más altos de inversión y productividad. Aquí debemos recordar que en la Italia del norte el trabajo microempresarial exitoso en los distritos industriales de la Emilia Romagna se debe en parte al apoyo "externo" de los municipios dominados por la izquierda y al elevado nivel de desarrollo tecnológico de las microempresas, dada la naturaleza altamente calificada de muchos de los microempresarios. En Latinoamérica faltan ambos elementos: el apoyo estatal sistemático y la base tecnológica (Sabel, 1985).

del debilitamiento de la capacidad negociadora de los trabajadores, o de ambos factores.

De estos datos podemos inferir un patrón del mercado laboral en los noventa. En primer lugar, es indudable la informalización del trabajo en las ciudades latinoamericanas. Esto representa una realidad heterogénea, puesto que si bien en términos generales el crecimiento de la informalidad es una clara expresión de la baja productividad y de la creciente vulnerabilidad de los trabajadores, por otro lado, se inscribe en una nueva lógica de subordinación del trabajo al capital en un contexto de globalización. De aquí que autores como Pérez Sáinz (1996) hayan hecho la distinción pertinente entre un sector informal vinculado a las tendencias de reinserción internacional de la región, a través de los nuevos comercializables y los procesos de creciente subcontratación laboral que las zonas francas y maquiladoras han implicado, y un sector de cuentapropistas cuyo espacio económico está determinado por una lógica de simple sobrevivencia.¹⁶

En segundo lugar, debe destacarse la creciente heterogeneidad del mercado laboral, donde se reconoce un sector laboral de alta productividad, generalmente ligado a las tendencias de la globalización, donde la productividad crece y los salarios son relativamente altos en relación con el SIU. Sin embargo, el crecimiento de este sector no tiene un impacto dinámico sobre el resto de la economía en materia de generación de empleos y aumento de los salarios.

De esto se deduce que una tercera característica del mercado laboral sea la ampliación de la brecha entre un sector moderno de alta productividad e ingresos y uno tradicional de baja productividad e ingresos precarios vinculado al SIU, pero no de manera única.

¹⁶ Aclaremos que, sin embargo, no todo el trabajo en la maquila puede considerarse que se organiza con base en un esquema de "salarización informal". Hay mucha maquila, como la industria automotriz mexicana, que opera bajo regímenes de contratación bastante formalizados, aunque hay otra maquila que opera bajo formas de subcontrataciones de microempresarios que sí puede considerarse sometida a una lógica laboral de tipo informal; en la actividad textil abunda este tipo de situaciones. Asimismo, debemos también admitir que el SIU no está compuesto sólo por cuentapropistas, sino también por trabajadores asalariados que operan en empleos precarios, inestables, sin contratos laborales jurídicamente definidos y que no reciben las prestaciones tradicionales que sí reciben los obreros asalariados del sector formal. A este segmento laboral Portes (1995) le llama proletariado informal. Lo que sí puede sostenerse como tendencia general es la creciente flexibilización de los procesos productivos.

Pobreza, exclusión y estratificación social urbanas

En América Latina, a pesar de la recuperación económica que siguió a la crisis de la deuda y al proceso de ajuste, ha aumentado la desigualdad en términos de distribución de ingresos.¹⁷ Pese a que en muchos países se comienzan a reducir los niveles de pobreza crítica, en las zonas urbanas en general se incrementa. Uno de los elementos nuevos de esta situación es la conformación de lo que Bustelo y Menujin (1997) denominan una zona de vulnerabilidad, que incluye a pobres estructurales y a nuevos pobres procedentes de los grupos medios más golpeados por la crisis y la desregulación laboral.

Históricamente la región presenta una distribución del ingreso muy inequitativa, siendo uno de los motivos que explica por qué, a pesar del crecimiento económico relativo, no se ha podido erradicar la pobreza. Así, mientras que en general el ingreso per cápita se ha mantenido estable el coeficiente de Gini ha tendido a incrementarse (Bustelo y Menujin, 1997; Bulmer-Thomas, 1997), puesto que al tiempo que hay un mayor ingreso medio se produce una mayor desigualdad. Entre 1980 y 1994 el coeficiente de Gini estaba por encima de 0.40, y en algunos países llegaba al 0.50 (Bustelo y Menujin, 1997).

En los ochenta el crecimiento de la desigualdad en la región ha incrementado la pobreza extrema y mantenido el resto de la distribución del ingreso estable (Bulmer-Thomas, 1997). Entre los principales perdedores reconocemos a los grupos medios, que no sólo han visto descender sus ingresos, sino que han experimentado una creciente inseguridad vía el desempleo abierto y el descenso de su capacidad de acceso a bienes y servicios. En esta situación, argumentan Bustelo y Menujin (1997), los más pobres, si bien no pueden ascender socialmente, logran al menos mantener sus ya precarios niveles de vida, pero los grupos medios se han visto en una escala de descenso. De esta forma, aun cuando los pobres logren subir algunos

¹⁷ Con el tiempo se ha ido acumulando una consistente bibliografía relativa al impacto de los ajustes y la restructuración en la distribución del ingreso y la pobreza; véase Lustig (ed.) (1997), que proporciona una visión muy completa para la década de los ochenta; Bulmer-Thomas (ed.) (1997), a nuestro juicio el mejor trabajo hasta la fecha para los años noventa; Menjívar, Kruijt y Vucht Tijssen (eds.) (1997), que aportan un panorama muy completo del debate sobre la pobreza y la exclusión social.

peldaños no alcanzan con ello mayor seguridad, pues se mueven en una franja vulnerable (Bustelo y Menujin, 1997). Sin embargo, aquellos segmentos de pobres que han logrado una subida relativa, pero estable, de sus niveles de ingresos, aumentan su capacidad competitiva para mantener sus puestos laborales, mientras que para los grupos medios empobrecidos su tránsito a la informalidad debilita su situación social.

En los noventa ha habido una mejora en el ingreso de muchas familias, pero a menudo lo que esto ha permitido es un regreso a la situación de los ochenta, no un incremento de ingresos que modifique su situación social, sobre todo en los segmentos de población más pobres y en los grupos medios empobrecidos (Bustelo y Menujin, 1997). Esto se debe a una recuperación de la economía y al control de la inflación (Ugarteche, 1997), pero aun así ha habido un incremento absoluto de los hogares en situación de pobreza, al tiempo que hay un deslizamiento hacia abajo de muchos grupos medios (Bulmer-Thomas, 1997; CEPAL, 1997). Todo esto lo que indica es un incremento de la zona de vulnerabilidad en términos del argumento de Bustelo y Menujin (1997). Como destacan estos dos autores: hoy hay ricos más ricos y grupos medios y pobres en situación de mayor vulnerabilidad.

La lógica de la inclusión-exclusión puede manejarse con base en el mercado laboral, donde se destacan las siguientes variables: 1) tipos de empleo, 2) ingresos, 3) calidad y productividad del trabajo. De aquí puede resultar un ilustrativo esquema de estratificación social:

La novedad de este esquema de estratificación, respecto al que fue propio del periodo previo organizado en torno a la ISI, es la siguiente: a) En la clase trabajadora se produce una mayor segmentación de la ya existente en la situación de sustitución de importaciones y crecimiento del mercado interior entre el sector formal y el informal, de tal suerte que el sector informal crece significativamente concentrando al mayor segmento de trabajadores, mientras las diferencias salariales se acrecientan en favor del sector formal. Esto tiene un claro efecto en la productividad del trabajo, puesto que la fracción formal de trabajadores en actividades productivas modernas eleva su productividad respecto a los trabajadores ocupados en el sector informal, pero no permite aumentar y sostener el ritmo de crecimiento de la economía como para crear dinámicamente nuevos

LA ESTRATIFICACIÓN SOCIAL DEL NME: INCLUSIÓN Y EXCLUSIÓN
SOCIAL URBANA CON BASE EN TIPO DE EMPLEO, INGRESOS
Y PRODUCTIVIDAD

<i>Inclusión / exclusión social</i>	<i>Tipos de empleo</i>	<i>Ingresos y grupos de status</i>	<i>Calidad y productividad</i>
Población incluida	<i>Modernos:</i> trabajadores industria y en servicios modernos formales	<i>Altos y medios:</i> clase media urbana y clase obrera formal	Alta
Población vulnerable	<i>Tradicional:</i> SIU de desarrollo, burocracia estatal	<i>Medios y bajos:</i> microempresarios del SIU, empleados públicos, clase media empobrecida	Baja
Población excluida	<i>Precarios:</i> SIU de subsistencia, indigencia	<i>Muy bajos:</i> cuentapropistas, asalariados precarios, indigentes (depauperados)	Muy baja

empleos productivos.¹⁸ b) Surge un segmento de población en situación de vulnerabilidad social que no es exclusivamente trabajadora manual, pues incluye a sectores empobrecidos de la clase media vinculada a la economía de servicios, sobre todo en empleos estatales. Sin embargo, en este segmento de población se reconocen sectores con potencial de desarrollo ligados a actividades microempresariales en la economía informal, como ya hemos señalado. Por esto puede

¹⁸ No deben exagerarse las diferencias salariales entre los sectores formales e informales. Pese a que la flexibilización del mercado laboral tiende a que los salarios mínimos pierdan importancia, resulta de todos modos interesante la comparación entre éstos y los salarios medios industriales. De esta forma, para todo el periodo 1990-1995 los salarios mínimos reales permanecieron casi estancados (0.8% del crecimiento acumulativo anual), pero los salarios promedios reales en la industria crecieron a un ritmo igualmente lento (1.0%). Más interesante es que en todo ese periodo la razón salarios medios industriales/salarios mínimos nunca llegó a 2% (OIT, 1997). Véase cuadro 1.

decirse que el segmento vulnerable no sólo es fuente de pauperización, sino de vías no salariales de organización productiva con potencial de crecimiento. c) El segmento propiamente excluido de la población crece, pese al interés estatal en disminuir su peso social mediante estrategias de focalización de los programas sociales (Filgueira, 1998). Es en este segmento donde se concentran los excluidos de las actividades tradicionales, los empobrecidos del SIU, los depauperados provenientes de una clase media en decadencia, los desempleados del sector público sin opciones de reinserción productiva en actividades modernas o tradicionales no estatales, y los pobres estructurales e indigentes.¹⁹

Este esquema de estratificación organizado en torno a un *continuum* de inclusión-exclusión social reconoce una serie de "pautas" estructurantes. En primer lugar, apreciamos el descenso del tamaño e importancia sociopolítica del asalariado, pero en condiciones de baja productividad y precariedad económica. De forma correlativa, se fortalecen las ocupaciones vinculadas a los servicios, terciarizándose el mercado laboral urbano. Es en torno a estas dos pautas que se fortalece el llamado sector informal urbano.

El segundo rasgo de este esquema de estratificación es su heterogeneidad. Si bien las clases trabajadoras reconocen un significativo descenso de sus niveles de vida, un segmento del asalariado logra vincularse a actividades productivas bien remuneradas y de alta productividad. Esto no ocurre sólo en las ramas industriales, sino también en los servicios. Al mismo tiempo un segmento del trabajo no asalariado logra abrir espacios y rutas de potencial crecimiento, pero en condiciones de desregulación e inestabilidad económica; es el caso de las microempresas con posibilidades de desarrollo y de actividades por cuenta propia desarrolladas por profesionistas con ocupaciones terciarias modernas, como las vinculadas a la informática, las comunicaciones, la publicidad, servicios privados de asesoría en alta gerencia, etcétera.

¹⁹ Es claro que las tendencias arriba señaladas en materia de estratificación social son demasiado generales y en modo alguno pretenden sustituir la necesaria visión particular de las diversas situaciones de pobreza en la región. En la realidad, las situaciones en los países asumen especificidades que deben tomarse muy en cuenta para cada caso, pero también dichas tendencias son más o menos reconocidas en la mayoría de los países, lo que permite de alguna manera razonar en el sentido de pautas estructurantes del NME, particularmente en sus consecuencias para el mundo del trabajo.

En tercer lugar, apreciamos la pérdida de importancia del Estado en su capacidad de generación directa o indirecta de empleo, junto con la pérdida de su centralidad en el proceso productivo y regulación de la economía. Unido a esto, la capacidad estatal de subvencionar los costos reproductivos indirectos de las clases trabajadoras por medio de políticas sociales de amplia cobertura en áreas estratégicas como salud, educación y transporte, se ve limitada (Roberts, 1998). Se fortalecen programas de seguridad social vía la privatización, que pese a su éxito financiero no logran cubrir los segmentos mayoritarios de los trabajadores vinculados al sector informal (Tokman, 1998; BID, 1991). En este sentido, Bustelo y Menujin (1997) refieren que la focalización, al concentrarse en los grupos más vulnerables, orienta la política social hacia la contención del conflicto y no hacia la integración social y la ciudadanización. Se potencia así la fragmentación social y se estimulan por esta vía nuevas formas de clientelismo que fortalecen esquemas de hegemonía sobre una base no institucional (Bustelo y Menujin, 1997).

La desregulación de la economía da pie a mecanismos de organización del trabajo que potencian la subcontratación y, en general, nuevas formas de subordinación indirecta del trabajo por vías no salariales a circuitos del capital de tipo transnacional o incluso local: se trata de una amplia gama de situaciones sociales tales como la maquila, la producción para exportación en zonas industriales especializadas, los circuitos de distribución de productos al detalle en las grandes ciudades controlados por cadenas de distribución informales, etcétera.²⁰

Este esquema de estratificación conlleva una serie de fenómenos sociales de nuevo tipo, y quizás el de mayor importancia y consecuencias políticas sea el hecho de que, al sostenerse en una lógica laboral desregulada, tienda a "individualizar" el potencial de acción y movilización de los trabajadores, con el consecuente saldo negativo a propósito de la organización corporativa del trabajo.

Es por ello por lo que la pobreza, más allá de los imperativos éticos que exigen su combate y eliminación, no puede sólo asumirse co-

²⁰ El estudio de Portes y otros autores (1996) presenta un interesante análisis de este fenómeno en cinco ciudades de la Cuenca del Caribe: Puerto Príncipe, Santo Domingo, San José, Guatemala y Kingston.

mo obstáculo al crecimiento, constituye quizás la principal dificultad del reordenamiento societal actualmente en proceso en la región tras el nuevo esquema de reinserción en el sistema mundial, pero sobre todo representa un formidable obstáculo político del NME en términos de la gobernabilidad democrática.

Bustelo y Menujín (1997) han planteado el problema, por un lado, en términos de lógicas de exclusión y sus consecuencias para la estratificación social, y, por el otro, la construcción de ciudadanía. La lógica excluyente del NME se expresa claramente, a juicio de estos autores, en las políticas sociales en marcha, las cuales continúan siendo asistencialistas y clientelares, dependientes del ciclo electoral y "esquivando" la base del problema: la concentración de la riqueza y el ingreso. A su juicio, este problema debe ser atacado en dos niveles: el propiamente estructural, cuyo ámbito de referencia es el de las relaciones capital-trabajo, y el de la construcción de ciudadanía, cuyo ámbito de referencia es el del sistema político y social. En ambos niveles es claro que la mediación estatal constituye una obligada referencia y espacio de articulación.

Como ha sostenido Marshall (1964), la ciudadanía moderna representa un estatus social que asigna derechos y deberes a los grupos y clases sociales que surgieron con la industrialización en el occidente capitalista, y que asume tres modalidades: ciudadanía civil, política y social. Lo que distingue a las modalidades de ciudadanía es su tensión respecto al problema de la igualdad. La pregunta clave es cómo estabilizar el sistema social al estar en tensión los principios de libertad (de mercado) e igualdad (social), que están en la base constitutiva del orden social. De ahí que la propuesta de ciudadanía social tuviese en el capitalismo industrial desarrollado una base reformista en su origen. En esencia, el problema, según Marshall, radica en que la ciudadanía social encuentra una limitante estructural en la estratificación de clase dentro del orden económico capitalista. Sin embargo, reconocer la ciudadanía social no supone eliminar la desigualdad en el acceso al ingreso y la riqueza, ya que lo que ésta garantiza es un piso mínimo de bienestar. Pero esos derechos sociales no son dádivas, sino conquistas políticas que a su vez suponen un cierto esquema de excelencia y recompensa de logros, lo cual remite a un proceso no sólo de manejo de conflictos, sino de solución institucional de los desacuerdos.

Para el caso que nos ocupa, como bien ha señalado Roberts (1998), hay una clara tensión entre el debilitamiento del Estado que ha seguido a los ajustes, y el aumento de las presiones comunitarias al que asistimos hoy en la región. La confluencia de ambos procesos genera inseguridad económica y vulnerabilidad social (Roberts, 1998). A nuestro juicio, y siguiendo la línea argumentativa de Bustelo y Menujin (1997) y Roberts (1998), esto expresa los tensos lazos que atan la construcción de ciudadanía al proceso de expansión de los mercados, tensiones que se acrecientan en Latinoamérica no sólo por los problemas derivados del atraso, sino principalmente por las consecuencias de la acentuada desigualdad en materia de ingresos y en general en el control de los recursos del desarrollo: tierra, educación, capitales (Bulmer-Thomas, 1997).

Lo expresado anteriormente puede reconocerse de forma clara en los modelos de seguridad social. Para Roberts, hasta los años ochenta primaba en la región el modelo corporativo de bienestar, que otorgaba beneficios a grupos específicos: asalariados, empleados públicos, fuerzas armadas, etc. En un contexto autoritario esos privilegios consolidaban el poder de la élite dirigente. A pesar de la ampliación relativa de la cobertura, la seguridad social continuó beneficiando a lo largo de los años setenta y ochenta a una minoría del mercado laboral, excluyendo al SIU y a los trabajadores agrícolas. Es así como la familia y la comunidad suplieron muchas de las funciones que dejaba vacías la seguridad social corporativa y restringida (Roberts, 1998), y fue precisamente esto último —argumenta Roberts— lo que permitió que la acelerada urbanización del periodo 1950-1980, en un contexto de escasez y acentuada desigualdad, amortiguara el alcance del conflicto político. A esto habría que añadir la lógica misma de la movilización clientelar de tipo populista (Lozano, 1997), la cual, al tiempo que limitaba la capacidad de ampliación corporativa de los trabajadores, debilitaba las bases institucionales del propio Estado, al hacer converger a ambos en torno a liderazgos providenciales y esquemas patrimonialistas de relaciones entre el Estado y las masas.

Actualmente se asiste, según Roberts (1998), a un periodo de transición. En esta nueva situación, pese a la dispersión del movimiento obrero organizado y al fin del Estado populista, se aprecia una gran participación popular. Sin embargo, esta participación es

fragmentada y conserva, en consecuencia, uno de los rasgos básicos del anterior esquema de movilización: su poca capacidad corporativa de alcance nacional. El modelo que está surgiendo, según Roberts, se acerca a las experiencias liberales europeas, donde el Estado tiene un papel determinante en la "asignación y suministro" de bienestar, y es este último el fruto de una combinación de participación comunitaria, mecanismos de mercado y garantías estatales, al dar prioridad a la focalización de los más necesitados.

Para Roberts (1998), cuatro variables deben considerarse en la evaluación de las posibilidades del nuevo modelo de seguridad social que se construye en América Latina: el Estado, el mercado, la familia y las propias organizaciones populares. A juicio de este autor, las posibilidades de relación entre estos ámbitos en la búsqueda del bienestar se orientan en torno a la definición de responsabilidades de la comunidad y/o del individuo. La fortaleza de la opción comunitaria robustece la construcción de ciudadanía social, en tanto que la del individuo hace lo mismo con el mercado. Para el autor, la ciudadanía social depende de relaciones sociales y de un sentido de identidad y obligación social, y es en este punto donde las redes sociales activas pueden potenciar una democracia deliberante. Por ello, sólo surgirán instituciones de bienestar social estables cuando así lo sean las coaliciones de clase que las sostengan.

La argumentación de Roberts, demasiado resumida arriba, abre un camino interesante para el análisis de los límites políticos de la reestructuración laboral en marcha en la región. Aun cuando se reconozca el papel decisivo que históricamente ha jugado la familia y los grupos comunitarios cubriendo los "espacios vacíos" que han dejado abiertos los modelos de seguridad social en América Latina, el perfil de ciudadanía que de ello ha resultado ha sido "trunco". Esto no ha sido un producto de debilidades de la acción comunitaria, sino del modelo político en que dicha acción ha tenido que desplegarse. En ese contexto, la propia acción familiar y comunitaria se ha visto mediada por la práctica clientelar, tras la cual el populismo vinculó a individuos, comunidades y grupos, a una lógica política que fortalecía el uso patrimonialista del Estado.²¹

²¹ Para un análisis de las tensas relaciones entre los actores comunitarios en contextos urbanos y en sus relaciones con el Estado véase Lozano (1997). El estudio dirigido por Portes

De esta forma, no sólo el mercado (laboral) tiene dificultades para generar las bases de la solidaridad social mínima que se requieren con el fin de movilizar a los actores en los que podría sostenerse la articulación de la nueva agenda social, sino que el propio Estado, al verse constreñido en su potencialidad económica y no tener el potencial hegemónico sobre la sociedad que requiere la nueva situación, no puede actuar con igual fuerza en la articulación de las bases políticas que le den alcance nacional a una potencialidad que, por sí misma (la acción comunitaria), es esencialmente local y territorial. De aquí que las consecuencias sociales excluyentes del nuevo modelo económico en marcha actúen a su vez limitando el potencial de cohesión política y solidaridad social que, en el plano nacional, requiere la construcción y fortalecimiento de una ciudadanía social activa.

La rearticulación de las relaciones Estado-sociedad y la hegemonía empresarial en el NME

Se ha sostenido que los procesos de ajuste y reestructuración perseguían (o en todo caso lograron) la ruptura del vínculo entre economía y política que, a partir del intervencionismo estatal, había caracterizado al proceso de desarrollo orientado hacia adentro. Como ha señalado Díaz (1995), de hecho la reestructuración no produjo tal ruptura sino su rearticulación, desplazando el intervencionismo estatal del ámbito regulador del mercado, y más puntualmente de las relaciones trabajo-capital, al ámbito más delimitado de las políticas económicas reguladoras de la economía monetaria y fiscal, y dejando al empresariado el espacio libre para el control del mercado.

Lo que se observa en la práctica es que el propio Estado constituye el eje a través del cual se está articulando el proceso de reforma estructural y cambio desregulador, y no mediante un cambio en

(1996) arroja interesantes datos comparativos para el caso de los países del Caribe. La investigación de Tapia (1995) para el Perú permite apreciar las tensiones de la cultura de corte fabril/clasista y la del microempresario/individualista en el mismo sujeto laboral. En cualquiera de estos casos algunos hechos resultan comunes: 1) la fragilidad de la acción comunitaria en su permanencia en el tiempo ante el embate del clientelismo, 2) las tensiones entre el grupo y el individuo, y 3) el decisivo papel del Estado en la articulación misma de la acción de los pobladores urbanos como su principal referente institucional y político.

la base productiva de la economía. En otras palabras, el proceso mismo de reestructuración que el Estado impulsa en la práctica es, por su propia naturaleza, un acto político. De ahí que si nuestra hipótesis inicial es correcta debemos asumir que la reestructuración misma ha dependido tanto del equilibrio de fuerzas de los actores políticos que coexisten en el Estado, como de los posibles cambios en su composición y naturaleza. Esto conduce a tres cuestiones estrechamente relacionadas: a) la naturaleza política de los gobiernos con relación al sistema de partidos, b) los equilibrios de fuerza en el conjunto de instituciones del Estado, c) las relaciones del Estado con los actores del sistema político, laboral y empresarial (Campero *et al.*, 1993).

Los dos primeros aspectos obligan a reconocer un importante cambio en el sistema político. Por lo pronto permiten apreciar la declinación del esquema populista de movilización de masas, organizado en torno al clientelismo patrimonialista. En parte esto es producto del agotamiento del esquema de desarrollo hacia adentro y del debilitamiento del potencial económico del Estado para sostener el proceso de crecimiento, pero en parte es el resultado del fracaso mismo de la élite populista. En su defecto, los actores políticos han tenido que redefinir sus estilos de trabajo y movilización, afectando a la propia constitución de sus organizaciones. A partir de aquí, como del clima democrático que en general vive la región, se ha debilitado la posibilidad de un control absoluto (o cuasi absoluto) de los aparatos de Estado por parte de una sola fuerza, planteándose, en consecuencia, la necesidad de equilibrios de compromisos que reconocen la presencia de varias fuerzas en los poderes del Estado. Esto puede debilitar en muchos casos el potencial gubernamental para impulsar las políticas de reforma, pero tiene la virtud de obligar a un acuerdo entre las partes y de reconocer las presiones de masas que en la nueva situación no encuentran una articulación organizativa amplia y efectiva más que por la vía de los votos.

En esta situación, el principal problema político que enfrenta el nuevo esquema de organización socioeconómica es el predominio del empresariado en la articulación de las nuevas relaciones sociolaborales que lo conduce a un liderazgo por encima del Estado que en principio lo obligará a asumir tareas hegemónicas (que limitan su espacio corporativo) con la adopción de roles no directamente vinculados a la lógica del mercado. El reto del empresariado como actor

hegemónico no sólo será el de atender las señales del mercado, sino también de alguna manera asumir las tareas y demandas de la gobernabilidad democrática a las que se enfrenta el Estado, tarea esta última para la que no vale la sola apelación a la racionalidad del mercado.

De manera, pues, que el nuevo modelo económico emergente en América Latina coloca al empresariado como el eje articulador hegemónico, de ahí que el nuevo empresariado latinoamericano se vea en principio obligado a un cambio de la matriz ideológica usualmente proteccionista, estatista y patrimonialista que le caracterizó bajo el esquema sustitutivo de importaciones. Esto implicará de su parte la asunción de un rol de liderazgo sociopolítico que lo llevará a cumplir un papel dirigente en el manejo del conflicto social. En principio esto conlleva el abandono del viejo esquema corporativo en que se apoyó tanto en sus relaciones con los trabajadores como con el propio Estado, y su sustitución por un esquema de liderazgo hegemónico, lo que supone el desplazamiento del eje central del conflicto al que deberá enfrentarse el empresariado como actor hegemónico del campo microeconómico-corporativo al macropolítico-social. Para que el empresariado pueda asumir con éxito esa tarea requerirá de un esquema menos corporativo en sus relaciones con el Estado y con los actores sociales.

Algunos autores sostienen que este nuevo liderazgo empresarial se hace posible si se reconoce que en la nueva situación la empresa pasa a ocupar un lugar central en la estructura societal en lugar del Estado, ya que es el ámbito donde se tiene que asegurar la competitividad, puesto que es aquí donde se debe verificar la innovación y modernización, pero sobre todo donde deben articularse los nuevos términos de la relación capital-trabajo (Campero *et al.*, 1993).

De todas maneras, salvo en los países donde mayor desarrollo y éxito ha tenido el proceso de apertura (Chile, México y en menor medida Brasil) este lugar estratégico de la empresa flexible y moderna constituye todavía una posibilidad. Aun así, en los casos de México y Brasil dichas empresas modernas coexisten con un espacio económico informal muy amplio, el cual resulta determinante para una exitosa estrategia de gobernabilidad por parte del Estado.

Ante esta situación, Campero *et al.* (1993) sostienen que pueden ensayarse líneas estratégicas alternativas. En primer lugar, se pue-

de asumir una estrategia de canalización de conflictos por vía institucional. El problema de esta alternativa —sostienen estos autores— es que no siempre se tienen gratificadores inmediatos con los cuales los actores puedan reconocerse atendidos, al menos parcialmente. En segundo lugar, existe siempre la posibilidad de la respuesta populista, que en la práctica lo que hace es posponer la respuesta institucional o la salida autoritaria. Es claro que en el plano económico esta última respuesta puede tener en lo inmediato éxitos tangibles, pero en el mediano y largo plazo le resulta insostenible el mantenimiento de las condiciones de gobernabilidad, lo cual socava su hegemonía, sobre todo por su incapacidad de dar respuesta a las demandas de equidad y ciudadanía. De ahí que estos autores sostengan que en la práctica sólo hay dos opciones: la populista o la institucional.

Estas opciones conducen más temprano que tarde al debate sobre las condiciones de sostenibilidad del Estado en su capacidad de respuesta a las demandas, tanto del mercado como de la sociedad, es decir, devienen en retos para la gobernabilidad. De un lado se plantea la estrategia de minimalización del Estado, y del otro, la del mantenimiento de un potencial significativo de éste como agente regulador, aun en las nuevas condiciones que impone la internacionalización de la economía latinoamericana. La idea del Estado mínimo sólo es viable a través de una coalición minoritaria en el poder, sobre la base del autoritarismo, con su consecuente déficit de legitimidad. En el largo plazo, mantener esta situación es poco probable, puesto que desde el momento en que se plantee un espacio de apertura se plantearán en la práctica demandas que conducen a formas de regulación, con lo que se estaría en la opción reguladora.

A propósito de esta última opción debe reconocerse que la capacidad reguladora (desreguladora) del Estado cubre sobre todo al sector formal del mercado laboral. En el sector formal, Campero *et al.* (1993) suponen que la mejor estrategia es promover el tripartismo como esquema negociador, donde al empresariado le correspondería la búsqueda de la autorregulación de su economía y, en lo posible, el manejo mismo de sus relaciones laborales. En el contrato individual de trabajo es donde le toca al Estado definir condiciones mínimas, articular una lógica de reclamos frente a incumplimientos de contratos y fiscalizar dichos acuerdos. Pero si en la nueva situación el actor

hegemónico resulta ser el empresariado, aun cuando se mantenga una distancia racional entre dicho actor y el Estado, este último, para poder actuar como ente de equilibrio, deberá apoyarse en un esquema institucional claramente delimitado, donde los actores ocupen roles bien definidos con base en reglas mutuamente aceptadas.

Se requiere así un esfuerzo compartido entre el Estado, el empresariado, los actores populares y el sistema político con el fin de enfrentar con éxito no sólo las tareas de modernización económica, sino de ciudadanía del trabajador. En gran medida es ésta la tarea que falta en los programas estatales y societales dirigidos al SIU, por la vía propiamente empresarial, o comunitaria,²² en el NME vigente en Latinoamérica.

Balance

Como se ha podido apreciar, la creciente internacionalización de las economías latinoamericanas y los consecuentes procesos de apertura y restructuración a los que ha conducido, no han tenido un impacto dinámico en la generación de empleo productivo moderno. Por el contrario, más bien han estimulado una creciente informalización del mercado laboral, lo que ha traído consigo, entre otras consecuencias, el deterioro del nivel de vida de los trabajadores y dificultades crecientes de productividad, generando muchas veces consecuencias no buscadas por sus actores hegemónicos: tras la persecución de la competitividad no se ha logrado elevar el nivel de vida, por el contrario, ha aumentado la desigualdad; tras la búsqueda de la flexibilidad el ritmo de la acumulación aún no alcanza niveles como para asegurar el crecimiento sostenido.

En segundo lugar, la desregulación del mundo del trabajo ha reducido el margen negociador del sindicalismo organizado, y fortalecido al empresariado como sujeto corporativo. Aquí apreciamos también que, *contrario sensu*, esto no ha reducido los niveles de con-

²² Debe señalarse que los esfuerzos de autores como Tokman (1998) son notables en la tarea de proponer opciones viables de modernización del SIU en el nuevo contexto de la flexibilización del mercado de trabajo.

flictividad laborales,²³ pero sí ha generado crecientes problemas de gobernabilidad en ámbitos territoriales específicos y a propósito de reivindicaciones puntuales relativas a la esfera de los servicios o de la seguridad social. De esta forma el fortalecimiento del corporativismo empresarial no ha tenido un balance hegemónico que asegure las condiciones de gobernabilidad ciudadana. Es aquí donde la reestructuración económica a que conduce el NME fortalece la lógica del mercado, pero, al individualizar las relaciones contractuales en el mundo del trabajo, debilita la capacidad de concertación hegemónica del empresariado como sujeto político frente a los trabajadores como grupo social.

La reestructuración del Estado reduce su incidencia en la economía, pero fortalece su intervención en el control del mundo del trabajo. En este punto subsisten por lo menos dos grandes mitos. En primer lugar, la reducción del papel del Estado en el ámbito económico no implica su desaparición como agente regulador. Lo que más bien ha ocurrido es una transformación de la matriz de relaciones del Estado con la economía; el primero ha pasado a desempeñar un papel de regulador macroeconómico y ha dejado al "libre juego" del mercado la función de control de la actividad propiamente productiva (Díaz, 1995).²⁴ En segundo lugar, la flexibilización del mercado laboral no supone ausencia de intervención estatal, más bien se trata de una modificación de los vínculos estatales con el mundo del trabajo que de su ausencia. De este modo, la informalización del mercado laboral, los procesos de subcontratación, la privatización misma de la seguridad social, suponen la intervención estratégica del Estado precisamente como el elemento que asegura la estabilidad y las condiciones básicas de la flexibilización.

De esta forma, más que de la ruptura de las relaciones entre economía y política, en el contexto de la flexibilización alcanzado en el mundo del trabajo debemos hablar de un cambio de matriz de estas relaciones. En este punto se plantea de nuevo el problema de la hege-

²³ Los datos que aporta la OIT (1997) sobre conflictos laborales y huelgas para el periodo 1990-1996 evidencian que en la mayoría de los países los índices han aumentado. Sólo en condiciones de autoritarismo, como el Perú de Fujimori, o de permanencia del peso del corporativismo estatal, como México, estos índices, en el contexto de la desregulación y desmovilización laborales en marcha, han tendido a bajar.

²⁴ Álvaro Díaz ha insistido con razón en este punto; véanse sus artículos de 1987 y 1995.

monía a que conduce el NME. Bajo el anterior esquema estatista, la hegemonía se lograba porque el Estado, y no los agentes empresariales directos, asumía la función de dirección y regulación de las relaciones capital-trabajo, así como el establecimiento de un campo de protección relativamente efectivo a segmentos estratégicos de los trabajadores, que a su vez eran los que tenían un importante nivel de agrupamiento corporativo. De esta forma, el mundo del trabajo definía una relación de sumisión clientelar respecto al Estado.

En la nueva situación, al trasladarse las relaciones de control y regulación (desregulación) directamente al empresariado, la mediación que permitía el vínculo hegemónico con los trabajadores en torno al campo clientelar-patrimonialista (del Estado) se rompe, y queda un campo vacío que hasta ahora no ha podido ser llenado, lo cual da pie a una relación de incertidumbre hegemónica que dificulta la estabilidad del orden político (governabilidad).

Es aquí donde el proceso de exclusión social y la permanencia de la pobreza se convierten en un problema de gobernabilidad, puesto que para combatirla se requiere del fortalecimiento de los programas sociales del Estado y éstos se debilitan en el contexto de la desregulación y la reducción de su capacidad económica. Es más, aun cuando los programas focalizados de combate a la pobreza atacan a los segmentos más vulnerables, no tocan la raíz del problema (la desigualdad de ingresos y la incapacidad de generación de empleos productivos), pero sobre todo, en muchos casos fortalecen un campo de relaciones clientelares entre el Estado y los pobladores urbanos (Bustelo y Menujin, 1997) sin el potencial de movilización social que sostuvo al populismo.

La otra cara de la rearticulación del vínculo Estado/sociedad se refiere al nuevo papel que los sindicatos pasan a desempeñar en la nueva situación.²⁵ El viejo modelo asumía que el comportamiento del mercado y del proceso productivo eran relativamente independientes, y se asumía que ambos eran objetos de regulaciones estatales significativas. El nuevo modelo, al acentuar la libertad de los mercados, flexibilizar las relaciones capital-trabajo y reducir, precisamente, el potencial regulador del Estado, de hecho asume que el

²⁵ Véase De la Garza (1993), Portella y Wachendorfer (1995), Campero *et al.* (1991).

mercado está estrechamente vinculado al proceso productivo, y que por lo demás ambos demandan la reducción o eliminación de su potencial interventor. El sindicalismo asumía en el viejo esquema un rol decisivo en la permanencia de la separación de los ámbitos productivos-laborales y el mercado, dado el fuerte componente estatista de su visión. Estas realidades dieron pie al predominio de los acuerdos obrero-patronales en el ámbito de ramas y sectores por encima de los de empresa, definiéndose así un particular estilo o esquema de solución de conflictos y articulación social fuertemente clientelar (Campero *et al.*, 1993).

Hoy el sindicalismo enfrenta un desafío inédito. Por lo pronto, el nuevo orden económico articula en el ámbito de la empresa los ejes de la relación empleo-salarios, desplazando así el lugar central de la regulación estatal en la estructuración de este lazo por la preeminencia del mercado. Esto supone que el Estado restringe su capacidad de intervención reguladora en el mundo de la economía y en particular en el mercado laboral, pero asegura las condiciones macro de reproducción del sistema. Por otro lado, como ya hemos visto, todo esto ocurre en una situación donde el peso político del empresariado adquiere mayor capacidad hegemónica.

En ese contexto es de esperar una rearticulación de la estrategia sindical. El sindicalismo latinoamericano, de querer sobrevivir en la nueva situación, tendrá que superar debilidades tradicionales que le han caracterizado. Por lo pronto su debilidad corporativa debe dar pie a un esquema que sin abandonar necesariamente la articulación de la federación o la organización por rama o sector, preste mayor atención al mundo de la empresa. A partir de este punto es claro que el nuevo sindicalismo se verá obligado a fortalecer su presencia nacional en la escena política (pero reconociendo la importancia del trabajo en la empresa), a enfrentar problemas como los de la protección y seguridad social de sus afiliados y a apoyar procesos de innovación y cambio tecnológico en la empresa. Todo ello debe conducir a una redefinición total de las relaciones con el Estado, sobre todo al abandono del proteccionismo y el clientelismo patrimonialista, en un nuevo esquema de relaciones con el empresariado que permita el reconocimiento de las necesidades de la empresa, las demandas globales de la economía, pero también la protección y seguridad social básica de los trabajadores y del conjunto de los ciudadanos.

El talón de Aquiles de la desregulación continúa siendo uno de sus principales productos: el trabajo informal. Resulta difícil desde este último sostener esquemas negociadores que le aseguren, por lo menos a sus sectores más dinámicos (las microempresas), no sólo opciones viables de desarrollo, sino también espacios políticos de expresión nacional. Para ello se requiere un Estado con capacidad de articular esta demanda a un nuevo esquema hegemónico. Desde una perspectiva territorial y comunitaria también surgen dificultades semejantes para sostener un proceso de ciudadanía efectivo. Ello demandaría, de parte del sistema político, el real abandono de la lógica clientelar como esquema de movilización de masas; de parte de la sociedad un efectivo grado de organización con impacto y alcance nacional, y del propio Estado, una efectiva capacidad de canalización de conflictos y demandas sobre bases institucionales. El fortalecimiento de la democracia que hoy observamos en la región crea el clima para que esto se produzca, pero su cumplimiento efectivo dependerá de los propios actores sociales y políticos.

recibido en agosto de 1998
 aceptado en septiembre de 1998

Bibliografía

- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID), *Informe económico y social en América Latina. Informe 1991. Tema especial: Seguridad social*, Washington, 1991.
- _____, *Informe económico y social en América Latina. Informe 1997. Tema especial: América Latina tras una década de reformas*, Washington, 1997.
- BANCO MUNDIAL, *Informe sobre el desarrollo mundial: el mundo del trabajo en una economía integrada*, Washington, 1995.
- BENSUSÁN, GRACIELA, C. GARCÍA Y M. VON BÜLOW, *Relaciones laborales en las pequeñas y medianas empresas de México*, México, Friedrich Ebert Stiftung/Juan Pablos Editor, 1996.
- BULMER-THOMAS, VÍCTOR (comp.), *El nuevo modelo económico en América Latina. Su efecto en la distribución del ingreso*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.

- _____, *La historia económica de América Latina desde la Independencia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.
- BUSTELO, EDUARDO Y ALBERTO MENUJIN, "La política social esquiva", en Rafael Menjívar, D. Kruijt y L. Van Tucht Tijssen (eds.), *Pobreza, exclusión y política social*, FLACSO-Costa Rica, 1997, pp. 113-154.
- CAMPERO, GUILLERMO Y A. CUEVAS (eds.), *Sindicatos y transición democrática*, Buenos Aires, CLACSO, 1991.
- CAMPERO, GUILLERMO, A. FLISFICH, E. TIRONI Y V. TOKMAN, *Los actores sociales en el nuevo orden laboral*, Santiago de Chile, OIT, Ediciones Dolmen, 1993.
- CASTELLS, MANUEL, *La era de la información: economía, sociedad y cultura* (vol. I: *Economía, sociedad y cultura*), Madrid, Alianza Editorial, 1997.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL), *Panorama social de América Latina 1996*, Santiago de Chile, 1997.
- _____, *Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe 1997*, Santiago de Chile, 1997a.
- CORLAT, BENJAMIN, *L'atelier et le robot*, París, Christian Bourgois Editeur, 1990.
- DE LA GARZA, ENRIQUE, "Reestructuración productiva y respuesta sindical en América Latina (1982-1992)", *Sociología del Trabajo*, núm. 19, 1993.
- DÍAZ, ALVARO, "Tendencias de la reestructuración económica y social en Latinoamérica", *Síntesis*, núm. 22, julio-diciembre de 1987, pp. 99-130.
- _____, "Ajuste estructural y actores sociales en México y Chile", *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, núm. 1, 1995, pp. 155-192.
- DOMBOIS, R. Y L. PRIES, "Structural Change and Trends in the Evolution of Industrial Relations in Latin American", XIII Congreso Mundial de Sociología, Bielefeld, 18 al 23 de julio de 1994, mimeo.
- FAJNZYLBER, FERNANDO, *La industrialización trunca en América Latina*, México, Nueva Imagen, 1983.
- FILGUEIRA, FERNANDO, "El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina. Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada", en B. Robert (ed.), *Ciudadanía y política social*, FLACSO-Costa Rica, 1998.
- GODIO, JULIO, "Empresas transformadas y estrategia sindical en América Latina", en María Silvia Portella de Castro y Achim Wachendorfer, *Sindicalismo latinoamericano, entre la renovación y la resignación*, Caracas, Nueva Sociedad, 1995, pp. 57-65.

- GONZÁLEZ-ARÉCHIGA, BERNARDO Y J. C. RAMÍREZ (comps.), *Subcontratación y empresas transnacionales. Apertura y reestructuración en la maquiladora*, México, El Colegio de la Frontera Norte-Fundación Friedrich Ebert, 1990.
- ITZIGSOHN, JOSÉ A., "The Informal Economy in Santo Domingo and San José: A Comparative Study", tesis doctoral, Departamento de Sociología, Johns Hopkins University, 1994.
- LIPIETZ, ALAIN, "El mundo del posfordismo", en *Ensayos de economía*, vol. 7, julio de 1997, pp. 11-52.
- LOZANO, WILFREDO, *La urbanización de la pobreza*, Santo Domingo, FLACSO-República Dominicana, 1997.
- LUSTIG, NORA (comp.), *El desafío de la austeridad. Pobreza y desigualdad en la América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.
- MARSHALL, T. H., "Citizenships and Social Class", en T. H. Marshall, *Class, Citizenships and Social Development*, Chicago, The University of Chicago Press, 1964.
- MENJIVAR, RAFAEL, D. KWYT, L. VAN TUCHT TIJSSEN (eds.), *Pobreza, exclusión y política social*, FLACSO-Costa Rica, 1997.
- MONTGOMERY, DAVID, *El control obrero en Estados Unidos*, España, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1985.
- NAVARRO, VICENTE, *Neoliberalismo y Estado de bienestar*, Barcelona, Editorial Ariel, 1997.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT), *América Latina y el Caribe. Panorama laboral 1997*, Ginebra, 1997.
- PÉREZ SÁINZ, J. P., *Informalidad urbana en América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad-FLACSO Guatemala, 1991.
- , *El dilema del náhuatl. Globalización, exclusión y trabajo en Centroamérica*, San José, FLACSO-Costa Rica, 1994.
- , "Los nuevos escenarios laborales en América latina", *Nueva Sociedad*, núm. 14, mayo-junio de 1996, pp. 20-29.
- PORTELLA DE CASTRO, MARÍA SILVIA Y ACHIM WACHENDORFER, *Sindicalismo latinoamericano. Entre la renovación y la resignación*, Caracas, Nueva Sociedad, 1995.
- PORTES, ALEJANDRO, M. CASTELLS Y L. BENTON (eds.), *La economía informal en los países desarrollados y en los menos avanzados*, Buenos Aires, Planeta, 1990.

- PORTES, ALEJANDRO y A.D. KINCAID (eds.), *Teorías del desarrollo nacional*, San José, Costa Rica, EDUCA, 1990.
- _____, *En torno a la informalidad: ensayos sobre teoría y medición de la economía no regulada*, México, Miguel Angel Porrúa-FLACSO-Sede México, 1995.
- _____, y C. DORE (coords.), *Ciudades del Caribe en el umbral de un nuevo siglo*, Caracas, Nueva Sociedad, 1996.
- PROGRAMA REGIONAL DE EMPLEO PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (PREALC), "La evolución del mercado laboral entre 1980 y 1987", Santiago de Chile, 1988, mimeo.
- RAMOS, JOSEPH, "Un balance de las reformas estructurales neoliberales en América Latina", *Revista de la CEPAL*, núm. 62, agosto de 1997, pp. 15-38.
- ROBERTS, BRYAN (ed.), *Ciudadanía y política social*, San José, FLACSO-Costa Rica, 1998.
- ROUBAUD, FRANÇOIS, *La economía informal en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.
- SABEL, CHARLES F., *Trabajo y política, la división del trabajo en la industria*, España, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1985.
- SARAVÍ, GONZALO A., *Redescubriendo la microempresa: dinámica y configuración de un distrito industrial en México*, México, FLACSO-Sede México/Juan Pablos Editor, 1997.
- TAPIA, RAFAEL, "Patrones de su destino: sindicalismo clasista y nuevas mentalidades obreras en la pequeña empresa peruana", en Maria Silvia Portella de Castro y Achim Wachendorfer (eds.), *Sindicalismo latinoamericano: entre la renovación y la resignación*, Caracas, Nueva Sociedad, 1995.
- TOKMAN, VÍCTOR, "Pobreza y homogenización social: tareas para los noventa", en José Luis Reyna (comp.), *América Latina a fines de siglo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.
- _____, "Generación de empleos y reformas laborales", en *Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe*, núm. 1/1997, editado por la Secretaría General de FLACSO y Nueva Sociedad, 1998, pp. 151-158.
- UGARTECHE, ÓSCAR, *El falso dilema. América Latina en la economía global*, Caracas, Fundación Friedrich Ebert (Perú)- Nueva Sociedad, 1997.
- WEFFORT, FRANCISCO, *¿Cuál democracia?*, San José, Costa Rica, FLACSO-Secretaría General, 1993.