

Informalidad y modelos de bienestar en América Latina¹

Informality and Welfare Models in Latin America

Alejandro H. DEL VALLE

Universidad Nacional de Mar del Plata. Argentina
ajax@speedy.com.ar

Recibido: 7.7.09

Aprobado definitivamente: 22.1.10

RESUMEN

El presente trabajo realiza un análisis comparativo de los mercados de trabajo y su relación con el gasto social en América Latina. Para ello se analizan indicadores del mercado laboral a partir de tabulados de la Encuesta Permanente en Hogares en 18 países y datos provenientes de la Comisión para análisis del gasto público de la CEPAL.

La idea principal que se defiende es que, en América Latina, existen dos modelos de bienestar que se estructuran a partir de la interacción entre el modelo ocupacional y las características específicas del mercado de trabajo. La diferencia entre los países de ambos grupos reside en los modos de integración de la población. La conclusión es que el rol del sector informal en el crecimiento económico y en los procesos de estratificación social, lo transforma en un factor diferencial en la medida que los procesos de exclusión se producen en dos niveles; por un lado, en términos de estar dentro o fuera de la estructura ocupacional; por otro, estar incorporado de manera precaria.

PALABRAS CLAVE: Habermas, moral postconvencional, filosofía moral.

ABSTRACT

This work performed a comparative analysis of the labour markets and its relationship with the social spending in Latin America using indicators of labour market from tabulated of the Permanent Survey in Homes in 18 countries of the continent and data of the Commission for analysis of public expenditure of ECLAC.

The paper argued that, there are two welfare models in Latin America and are structured from the interaction between occupational model and the specific characteristics of labour market. The difference in both groups lies in the ways that the population are integrated.

The article conclude that the role of the informal sector in economic growth and in the processes of social stratification, makes the informality a differential factor because produce that the social exclusion appears in two levels; first in terms to stay inside or outside of the occupational structure; second to stay incorporated in a in a precarious way.

KEYWORDS: Welfare, labor market, informality.

SUMARIO

Límites del concepto de régimen de bienestar para el caso latinoamericano. Informalidad y bienestar. Productivismo, intervención estatal y bienestar. El efecto del gasto social. Relaciones entre sistemas productivistas, informalidad y bienestar. Conclusión. Bibliografía.

¹ Deseo agradecer a Nora Britos y a José Adelantado por los comentarios y sugerencias al borrador de este artículo.

LÍMITES DEL CONCEPTO DE RÉGIMEN DE BIENESTAR PARA EL CASO LATINOAMERICANO

Un punto de partida de los análisis sobre regímenes de bienestar ha sido la tipología con que Esping-Andersen (1990) interpretó las variaciones del Estado de bienestar en países del área de la OCDE. Su trabajo, abrió una fecunda senda de estudios sobre los modernos sistemas de protección social en países y regiones que se modernizaron más tardíamente como Japón y otros países del Este de Asia y, en menor medida, los países latinoamericanos (Draibe, 1987).

En su planteo, el concepto de régimen de bienestar se refiere a “los modos en que se reparte la producción de bienestar entre el estado, el mercado y las familias” (Esping-Andersen, 1999, p. 102). A diferencia de las visiones centradas únicamente en las políticas sociales y que olvidan que ‘aunque la protección ofrecida por el estado de bienestar generalmente se confunde con la ‘ayuda a la pobreza’, esta no es su única función’ Atkinson (1999), Andersen propone analizar cómo históricamente las sociedades han ido construyendo el bienestar a partir del establecimiento de relaciones específicas entre el estado, el mercado y la familia. Para ello, construye esquemas interpretativos en los que asocia idealmente diversos grados de mercantilización-desmercantilización, familiarismo-desfamiliarismo y estadocentrismo-residualismo (público).

A partir de estos esquemas construye tres tipos de regímenes de bienestar para los países industrializados (Esping-Andersen, 1999, p. 115; 1990, p. 26-28): el liberal o residual, que asocia un alto grado de mercantilización con residualismo público y un papel marginal de las familias porque asigna un papel central en el bienestar a la responsabilidad de los individuos; el conservador o corporativo, que asocia un fuerte grado de familiarismo con un papel marginal del mercado y un rol subsidiario del estado; el socialdemócrata, que asocia una fuerte creación de instituciones públicas con un alto grado de desmercantilización y de desfamiliarización,

es decir con papeles marginales del mercado y las familias.

Para enfrentar los riesgos sociales, el modo de solidaridad fundamental en el régimen liberal es el individual y su lugar de solidaridad central es el mercado; en el régimen conservador, el modo es sobre todo a través del parentesco y las corporaciones, y el lugar central es la familia; en el socialdemócrata, por su parte, el bienestar se provee de manera universal y por medio del Estado.

No obstante, aunque el análisis de Esping-Andersen se ha convertido en un instrumento para cuestionar los supuestos de convergencia sobre los que se teorizaba que, tras las transformaciones de los regímenes de bienestar durante la década de 1980 y 1990, acabarían conformando un solo modelo residualizado liberal (Korpi y Palme, 2003), existen tres premisas sobre las que se asienta la propuesta de Andersen y que dificultan su adecuación al estudio de los regímenes de bienestar en América Latina. En primer lugar, y tal como ha tendido a suceder en los estudios sobre las políticas sociales en el sudeste asiático (Del Valle, 2008^a: 291) se intentan aplicar las tipologías de los regímenes de bienestar de las economías desarrolladas a otras realidades. Así, por ejemplo, Esping Andersen plantea la posibilidad de un híbrido de los regímenes conservador y liberal, para el caso de Japón (Esping-Andersen, 1997, p. 122-124) y, no obstante, a pesar de subrayar las especificidades japonesas, concluye que se trata de un tipo de régimen conservador sobre todo por el ‘corporativismo de la seguridad social y el familiarismo’ (Esping-Andersen 1997, p. 124)².

En el caso latinoamericano, a diferencia de Europa, no han prevalecido de manera duradera la democracia ni se han garantizado todos los derechos civiles o políticos o se han desarrollado significativamente los derechos sociales para toda la población. Asimismo, la clase obrera, en la mayoría de los países no ha sido un factor crucial en la evolución de la política social.

Los niveles de industrialización e ingreso que han distinguido a los países Europeos son

² El argumento que esboza en defensa de esta posición es la “economía de medios analítica”, aunque acepta que con otras tipologías se podrían obtener logros de “una mayor finura de clasificación, de una mayor capacidad de matización y de una mayor precisión”.

muy superiores a los de los países de América Latina en los que el mercado se ha caracterizado por la segmentación y la formación de oligopolios o monopolios y no se han mostrado permeables a una salarización universal de la fuerza de trabajo. Si bien, en algunos países es posible encontrar modelos de contrato social surgidos del acuerdo entre el capital, el trabajo y el Estado que guardan semejanzas con los regímenes conservadores, hay que destacar que, junto a éstos han coexistido formas de negociación, identidad y movilización políticas basadas en factores regionales, locales, étnicos, religiosos, raciales, etc., que directamente han influido en la evolución de bienestar, así como en los beneficios y servicios ofrecidos por las instituciones de los sistemas de prestaciones sociales.

Por último, en América latina a diferencia de los regímenes de bienestar ‘clásicos’ existen un conjunto de medidas que se consideran sociales y escapan a los prototipos “occidentales”: el subsidio al consumo, las reformas agrarias, el otorgamiento de micro créditos, la dotación de servicios urbanos, entre otras. Al margen de esto, resulta claro que los niveles de bienestar alcanzados para la mayoría de la población, en América latina son muy inferiores a los que caracterizan a las economías de la OCDE.

En segundo lugar, no puede hablarse de esta región como si fuera una realidad homogénea ya que existen grandes diferencias: territoriales, demográficas, etno-culturales y también macro-económicas como las dimensiones del producto interno bruto, la de los procesos de industrialización y sociales, como la de los indicadores sociales y la desigualdad entre los países que la integran.

En el área del bienestar, existen enormes disparidades en materia de gasto social entre aquellos países que como Uruguay, Argentina, Costa Rica, Chile o Brasil hacia 1980-1981 gastaban como promedio el 16% del PIB, mientras que Venezuela, Ecuador, Nicaragua, México y Colombia gastaban el 10,1%, promedio muy cercano al promedio regional, y otros como Perú, Paraguay, Bolivia, Guatemala y Honduras gastaban menos de la tercera parte que los pri-

meros y la mitad que los segundos, pues en promedio desembolsaban el 5% del PIB³.

También hay que destacar que no todos los sistemas de prestaciones sociales en América Latina fueron creados al mismo tiempo. De allí la propuesta de Mesa Lago (1989) de clasificarlos en función del momento cuando fueron creados. Aún en el período previo a las reformas estructurales, los países latinoamericanos mostraban una profunda disparidad y los Coeficientes de Gini a nivel urbano fluctuaban entre 0,43 en el caso de Uruguay y 0,59 en el de Brasil (Altimir, 1995). En un estudio comparado sobre datos de pobreza urbana, rural y total en 10 países de América Latina durante los años setenta y ochenta Altimir (1995) ha mostrado disparidades similares.

Por último, una tercera premisa asume que la aplicación de agendas de reforma económica y social semejantes en distintos países producirá resultados parecidos. Existe, al respecto cierto consenso regional sobre la necesidad de reemplazar el viejo modelo estatista de industrialización orientada al mercado interno, por otro modelo de mercado orientado a las exportaciones.

En el terreno de los sistemas de bienestar, tradicionalmente se ha considerado que América latina compartía aspectos de los regímenes conservadores o corporativos, aunque con características propias. Así, se suele decir que: al igual que en los regímenes conservadores europeos el eje era esencialmente político, pues concebía el bienestar de manera corporativa y asumía como problema fundamental preservar las diferencias de estatus. Al mismo tiempo, se sostenía que se privilegiaba una lógica laboral gobernada por el *breadwinner system*, en el que la familia y particularmente las mujeres eran las responsables de transferir servicios de bienestar, mientras los hombres adultos desempeñaban el papel de proveedores y portadores de derechos para el resto de la familia a través del empleo formal.

La otra característica similar es que la institución fundamental del paradigma latinoamericano era el seguro social ligado al empleo formal y que, aunque su cobertura tendió a crecer gradualmente en Latinoamérica se distinguió por su carácter excluyente y regresivo, ya que sólo

³ Sobre la evolución del gasto social en América latina ver Cominetti y Ruiz (1998).

incorporó a los miembros de la coalición social que impulsó el proyecto industrializador: las organizaciones obreras y las clases medias, forjadas por los sectores modernos de la economía y el Estado. El resultado fue que, en América Latina, los sistemas de seguro social corporativos, excluyentes y no democráticos no permitieron un proceso expansivo de derechos y ciudadanía social sino de relaciones clientelistas; que el paradigma puede caracterizarse como conservador y no democrático debido a que siguió una lógica de incorporación controlada de grupos emergentes a los beneficios de la economía política regional.

Se suele sostener que este sistema generó un gasto social deficitario y políticas sociales regresivas, segmentadas y fragmentadoras que ubicaban en la cima de los sistemas de bienestar a los miembros del sector público y los empleados del sector industrial de alta tecnología, y en los sótanos a los trabajadores del sector informal y a quienes laboraban en el sector rural; y favorecían altos niveles de desigualdad en la distribución del ingreso, la cobertura de la protección social y la calidad de los servicios sociales (Filgueira, 2006).

Al respecto, se asume que la crisis económica latinoamericana de 1982 redefinió el escenario para la intervención estatal y consolidó a nuevos actores globales y locales que pusieron en marcha una agenda económica y social radicalmente distinta a la de la industrialización vía sustitución de importaciones impulsada hasta aquel entonces por los estados desarrollistas aunque no se depara en el hecho que el 'Estado desarrollista' tendió a prevalecer por sobre el 'Estado social' ya que el Estado ha privilegiado políticamente a la cuestión económica por sobre la social (Del Valle, 2008a). Por otra parte, el Welfare State europeo surgió como un efecto del

desarrollo del mercado sin inversión directa del Estado por lo que la economía se transformó en el mecanismo más dinámico de la vinculación entre Estado-sociedad. En América latina, ante la ausencia de dinamismo económico el Estado afrontó la responsabilidad de convertirse en agente activo del desarrollo capitalista y estimular la inversión industrial⁴.

En este sentido, una de las diferencias entre la evolución del fordismo (como modo de organización de la producción) en los países industrializados y el fordismo dentro de los países periféricos ha sido que en los primeros⁵, las relaciones salariales se generalizaron cada vez más y los sectores no capitalistas (campesinos, artesanos, etc.) redujeron su participación en la producción y en el empleo⁶. Esto ocurrió principalmente en el contexto de la regulación fordista (vinculación entre productividad y salarios) por lo que la mayor productividad incidió en el incremento de la demanda por bienes de consumo, y **'la producción capitalista se expandió hacia bienes previamente producidos principalmente por los sectores no capitalistas así como hacia nuevos bienes (duraderos)'**.

En América latina este proceso se dio sólo parcialmente, por lo que se profundizó la heterogeneidad estructural y por ello, a pesar de las tasas de crecimiento, las actividades formales no se expandieron al ritmo necesario como para reducir el peso de sector informal y debido a la debilidad del vínculo entre la productividad y la demanda interna en el contexto de una economía segmentada, la transformación fordista del mercado de trabajo avanzó sólo parcialmente⁷.

Por último, un tema que ha sido soslayado es la cuestión del mercado informal. Generalmente se asume que el crecimiento de éste mercado significa residualismo. Al respecto, el concepto de régimen al no profundizar sobre las formas

⁴ Probablemente, se pueda sostener que la única excepción de un Estado benefactor y desarrollista fue la Alemania de Bismark.

⁵ Véase al respecto la discusión sobre estas diferencias en Weller (1998).

⁶ Razones de espacio dentro de este trabajo me impiden desarrollar el debate sobre el trabajo doméstico como principal segmento de trabajo no asalariado en estos países. Un análisis sobre los esfuerzos para incluirlo en la medición del empleo y del producto, véase Benería (1991, p. 1547-1560).

⁷ El resultado de la modalidad de desarrollo en el mercado de trabajo entre 1950 y 1980 ha sido resumido como: «**incorporación y exclusión social, simultáneamente**» (PREALC, 1991, p. 2). Esto significa que, mientras una proporción creciente de la PEA logró incorporarse en actividades dinámicas, una proporción importante de las personas, que en el contexto de procesos entrelazados de atracción y expulsión, salió del sector agropecuario y en gran parte migraron hacia las grandes urbes, solamente pudieron ocuparse en actividades de baja productividad y bajos ingresos laborales.

de intervención del Estado en la economía no considera el rol del Estado en el desarrollo del mercado informal. Por todo esto, tanto el concepto de 'Estado de Bienestar' como el de 'régimen' se presentan como analíticamente insuficientes para la comprensión del contexto latinoamericano y nos obliga plantear una forma alternativa para el análisis comparado.

INFORMALIDAD Y BIENESTAR

Gough (1999) y Gough y Wood (2004) analizaron países de África, Asia y América Latina. Su tesis era que los regímenes identificados por Esping-Andersen son en realidad tres variantes de una misma familia: la de regímenes estatales de bienestar y que sólo se encuentran en países que cuentan con Estados legítimos y mercados laborales en los que la mayoría de la población es exitosamente protegida por estas dos instituciones⁸.

En su análisis sobre países no desarrollados, llegaron a la conclusión que en América Latina, los estados no regulan a los mercados y, éstos frecuentemente excluyen a la mayoría de la población por lo que gran parte de la producción del bienestar descansa en las familias y las redes sociales de apoyo, en este sentido, todos los regímenes de bienestar en América latina poseen un elemento de informalidad (Gough y Wood, 2004).

En una línea argumental similar, Barrientos (2004) sostiene que en las últimas dos décadas América Latina pasó de un régimen de bienestar conservador-informal a otro liberal-informal. El primero compartía rasgos importantes con los corporativos conservadores identificados por Esping-Andersen en Europa continental por lo que la principal fuente de protección eran sistemas estratificados de seguridad social, asociados al empleo y destinados sólo al trabajo formal, mientras que el trabajo informal dependía de sus ingresos y estrategias familiares para hacer frente a riesgos como la enfermedad y la

vejez. La diferencia, no obstante, es que en las últimas décadas la transformación del modelo sustitutivo de importaciones por un modelo orientado hacia el crecimiento del sector externo se dio en un contexto de fuerte autoritarismo y debilidad para encarar procesos de oposición a las reformas. De allí que los riesgos afrontados colectivamente se han reducido, las políticas públicas se han replegado, y las personas quedaron crecientemente librados a su propia suerte por lo que la región se ha acercado al régimen liberal que encontramos en el norte pero a diferencia de aquel, carece de programas focalizados sólidos por lo tanto, Barrientos (2004: 168) concluye que estamos ante la transformación hacia el predominio de un régimen liberal-informal⁹ en el continente.

Con algunas diferencias en el diagnóstico, Juliana Martínez (2005a, 2005b) también ha revisado los regímenes de bienestar en América Latina a partir del estudio de 18 países durante el periodo 1999-2004. Su conclusión fue que, en América latina existen cuatro tipos de regímenes de bienestar: 'regímenes productivista-informal' (Argentina y Chile); 'proteccionista-informal' (Brasil, Panamá y Uruguay, Costa Rica y México); 'informal asistencial' (Ecuador, El Salvador, Guatemala, Colombia, Venezuela, Perú y República Dominicana) y; 'altamente informal' (Bolivia, Honduras, Nicaragua y Panamá).

Tomando en cuenta el porcentaje de la PEA asalariada, Martínez sugiere que el 'productivismo informal' presenta un grado mayor de formalización del mercado laboral y menor proporción de población independiente no calificada (Martínez, 2005a: p 27) aunque la proporción de la población activa cubierta por la seguridad social es mayor en los regímenes 'proteccionista-informales'.

Otra diferencia es el porcentaje de matrícula privada en educación y que, en el análisis de Martínez conduce a la conclusión de que los servicios educativos en los regímenes 'proteccionistas informales' se encuentran más extendidos

⁸ El núcleo del argumento de (Gough, 1999: 15) es la hipótesis de que cuanto menor es el peso relativo de las políticas públicas, más relevante es ampliar el análisis al mercado laboral y los arreglos familiares y comunitarios.

⁹ Este régimen se caracterizaría por: "un incremento de los cuasi-mercados en la provisión pública, una mayor presencia del sector no lucrativo en el sector de los servicios de bienestar, una desregulación de la contratación laboral, una menor presencia de la seguridad social y una mayor individualización en la compra del bienestar mediante ahorros personales y capitalización, así como una generalización de la mercantilización de los riesgos sociales..." (Moreno, 2007: 16).

y universalizados mientras que en el otro caso predominan los servicios focalizados de educación pública (Martínez, 2005a: p 27).

El dato significativo, no obstante, es que el gasto público por habitante (tanto en salud y educación como social en general) es mayor en los regímenes productivistas informales aún cuando una parte de la inversión se destina a programas focalizados¹⁰.

Como se puede observar, de manera similar a Barrientos, Martínez sostiene que los regímenes latinoamericanos son, en alguna medida, informales. Esto se debe a que la mayoría de la población no puede superar la inseguridad económica y los riesgos sociales mediante su participación en el mercado laboral de allí, que la seguridad económica dependa en gran medida de la existencia de arreglos familiares y comunitarios (Martínez, 2005 a: p 30)¹¹.

Sin embargo, el peso del sector informal tardíamente ha sido incorporado en el análisis como una dimensión a considerar. En un trabajo reciente Marcel y Rivera (2008) plantean la necesidad de incluir a la economía informal¹² a los suministradores ‘clásicos’ de bienestar. Siguiendo una línea argumental similar a Gough y Wood (2004), identifican una variante de Estado de bienestar potencial allí donde el Estado comparte el papel de suministrador de bienestar con alguno de los otros suministradores clásicos y concluyen que, en la región existen cuatro categorías de regímenes informales (estatalizado, dual, desestatalizado e informal puro), en los que se incluyen nueve países con claro predominio de la informalidad: Colombia, Panamá, Bolivia, Perú, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay. En los regímenes

‘estatalizados’ y ‘duales’ las empresas coadyuvan parcialmente al suministro de bienestar al igual que lo hace el Estado en Bolivia, por lo que estos tres países entrarían en la categoría de regímenes duales informales, mientras que los otros seis se definirían como informales desestatalizados¹³.

El problema central, no obstante reside en que la informalidad es interpretada en términos de residualismo, es decir, como resultado de la no intervención estatal por lo que se soslaya el carácter sistémico de la política social en relación a la política económica por lo que no se establecen las relaciones causales que dan lugar a ‘intervenciones estatales’ que dan forma a un determinado tipo de sistema de bienestar y condiciona el desarrollo humano. Esto se debe, en parte, a que se ha tendido a privilegiar el rol protector del Estado frente a su capacidad de intervención en áreas productivas sin prestar la suficiente atención a las diferencias de rol del Estado en el desarrollo industrial en el caso europeo y el latinoamericano.

PRODUCTIVISMO, INTERVENCIÓN ESTATAL Y BIENESTAR

Draibe y Riesco (2007), (Del Valle, 2008) han sostenido que el desarrollo de los regímenes de bienestar latinoamericanos posee semejanzas con el caso asiático, fundamentalmente con aquellos rasgos definidos por Kwon (2005). Puntualmente, Draibe y Riesco (2007) plantean la existencia del Estado de Bienestar Desarrollista Latinoamericano¹⁴ que, a partir de los procesos de reforma se encontrarían en una etapa de transición que, en

¹⁰ Estas diferencias apuntan hacia la estratificación de los servicios por lo que estarían indicando que los sectores medios en los regímenes productivistas informales han abandonado más los servicios públicos que los sectores medios de los otros regímenes.

¹¹ El exhaustivo trabajo de Martínez, paradójicamente, no ha tomado en consideración indicadores respecto a los sistemas de pensiones (anteriores o posteriores a los períodos de reforma).

¹² Este estudio no incluye a la República Dominicana. El análisis toma en consideración 40 variables: 13 relacionadas con la provisión de servicios por el Estado (incluyendo a la seguridad social, con indicadores como nivel de cobertura, desempleo y pensiones); 4 por el mercado; 7 por la familia; 4 por las empresas, y 12 por la economía informal (esta última comprende desde la economía ‘gris’, la economía ‘en sombra’ o la economía ‘negra’, hasta la economía criminal).

¹³ En el planteo de Marcel y Riviera (2008) Brasil y Uruguay se encontrarían cercanos al modelo socialdemócrata de Andersen pero con niveles de equidad muy distantes de los estándares europeos, por lo que los autores optan por encuadrarlos en el régimen de Estado de Bienestar Potencial.

¹⁴ Refiriéndose a Chile, Ottone y Vergara (2005) hablan de un modelo de “desarrollo progresista”.

términos generales, esta asociado a los procesos de industrialización tardía de la región en un contexto caracterizado por Ottone (2000) como de “Estado post-oligárquico”.

Aunque diversos autores han sostenido la relación entre industrialización tardía y ampliación del Estado social hasta el momento poco se ha avanzado en la comprensión de las formas de intervención estatal en las relaciones sociales y, por ende, en la configuración de los regímenes de bienestar. Al respecto, se podría aventurar la tesis de que en toda sociedad con economía de mercado, las formas de intervención estatal en las relaciones sociales se derivan de la relación sistémica que existe entre el Estado y la economía.

Estas formas de intervención, como lo ha señalado Offe (1992) pueden ser de dos tipos: *distributivas (asignativas)*, éstas se orientan hacia la distribución de la renta y se pueden dividir en asistencia social directa (transferencias monetarias o de bienes) y seguridad social (pensiones, seguros, etc.) orientados hacia la población que se considera en situación de necesidad. Las primeras corresponden a lo generalmente se denomina **desarrollo social** y las segundas a **previsión social**. Dentro de éste conjunto, se incluye un área de transferencias monetarias menos visible pero no, por ello, menos importante a la que Titmuss (1966) definió como bienestar fiscal (exenciones y desgravaciones impositivas, política tolerante con la evasión, acceso a crédito subsidiado por el estado, etc.).

En otras palabras, la distribución se refiere a la intervención mediante la cual el Estado asigna recursos que ya controla o que consigue mediante el ejercicio coercitivo (leyes, decretos, etc.) a los efectos de garantizar los procesos de acumulación de capital. Así, la gestión de la demanda agregada mediante recursos de propiedad estatal (impuestos o gasto público) es un ejemplo de funciones distributivas que puede estar dado por dos factores: primero, como

resultado de la lucha política directa entre intereses contrapuestos; segundo, como resultado de la cambiante naturaleza de la acumulación dada su estructura competitiva de relaciones entre unidades de capital y que obliga al Estado a intervenir para resolver la procesos que el mercado no puede resolver.

Sin embargo, la distribución (asignación) sólo puede desarrollarse si el Estado produce, efectivamente, intervenciones en los procesos de acumulación de capital que le garanticen su continuidad. Por ende, el Estado interviene con actividades *productivas*, que implican la necesidad de reorganizar y construir aparatos estatales para los propósitos de intervención. Esto se basa en el supuesto que: dadas las funciones productivas estatales, han de producirse los medios o mecanismos para tal intervención (Offe, 1974). Las actividades productivas se relacionan con la producción de servicios de bienestar social (salud, educación, vivienda, etc.) e interés público general (camino, comunicaciones, entre otros). En este sentido, frente al proceso de acumulación de capital, el Estado puede optar por: el mantenimiento de una producción generalizada de bienes, la universalización de la forma mercancía o la reproducción y reestructuración del capital.

Lo concreto es que el Estado no puede ‘no-intervenir’ ya que esta opción esta limitada por los fallos que presenta el mercado respecto a su capacidad en la regeneración de la forma mercancía y en la acumulación¹⁵. Por ello, el Estado o interviene con medidas que protejan (por medio de subvenciones o aranceles) y faciliten la supervivencia de formas de ‘no-mercancías’ en condiciones creadas por el propio Estado hasta que pueda retomarse el proceso de acumulación; o bien, interviene produciendo la conversión administrativa en mercancía, por medio de la que el Estado “...crea las condiciones en las cuales los valores pueden funcionar como bienes...” (Offe y Ronge, 1976, p 143)¹⁶.

¹⁵ En realidad el mercado tiene que ser comprendido como un complejo de tensiones que producen reacciones sociales y no como un regulador social per se –tesis de la función alocativa de la fuerza de trabajo-. Esto se debe a que el mercado por sí mismo no podría nunca ocupar a toda la fuerza de trabajo disponible. Sobre este punto ver Berger y Offe (1984, p 101-133).

¹⁶ Por ejemplo, la acción estatal para controlar huelgas es una intervención para evitar que el trabajo renuncie a su estatus de mercancía; la decisión de permitir el avance de los servicios privados en áreas de salud o educación por medio de leyes que reglamentan su funcionamiento, a su vez, implican la intervención en procesos de apoyo a la mercantilización de éstos bienes.

Siguiendo esta línea argumental, la existencia de actividades sumergidas puede ser interpretada como el resultado de las formas de intervención estatal. En este sentido, éstas no pueden ser interpretadas *como reflejos de transformaciones coyunturales en el supuesto camino hacia la modernización sino como parte estructural del funcionamiento de los sistemas latinoamericanos.*

En el caso latinoamericano, el proceso de urbanización, a diferencia de Europa, ha sido acompañado por el incremento de actividades informales que son el resultado combinado del desarrollo del capitalismo tardío; un conjunto de soluciones para la supervivencia material; y son posibles en la medida que existen un conjunto de relaciones sociales pre-modernas apoyadas sobre un andamiaje normativo moderno. Así, la existencia de un sector informal donde abundan trabajos serviles, con relaciones directas de subordinación, sin tradiciones laborales consensuadas y con predominio de fuerza de trabajo proveniente de sectores marginales es una constante en Latinoamérica por lo que se ha afirmado que no existe un mercado sino dos¹⁷.

Pero en términos de acumulación de capital resulta evidente que la informalidad no puede funcionar gracias a un proceso de redistribución de los excedentes sociales a favor de las clases poseedoras pero en la medida que los empresarios de estos sectores informales no pagan impuestos, seguros sociales, etc, la reproducción de esta fuerza de trabajo (en virtud de los bajos salarios) solo pareciera posible gracias a la existencia de 'salarios indirectos' retribuidos por el Estado por medio de: seguros de desempleo, servicios sociales, etc, es decir, mediante procesos de intervención estatal.

El problema, sin duda, es más complejo ya que el mercado laboral se encuentra fraccionado y la fuerza de trabajo presenta una nueva forma cada vez que consume, produce y, el mercado informal se transforma en una alternativa para la venta de fuerza de trabajo. En síntesis, el sector informal produce flujos monetarios hacia el mercado for-

mal e incluso suplanta servicios o bienes que éste mercado provee e interactúa en las pautas de estratificación y crecimiento económico como así también en los niveles de ingreso y la calidad de vida de amplios sectores de la población.

Si la proliferación de actividades informales esta presente en todos los países latinoamericanos su peso en la estructura ocupacional no es el mismo ya que "las personas desarrollan la actividad independiente y el micro-emprendimiento dando lugar, dependiendo de la política estatal, al desarrollo de una estructura de oportunidades para la informalización de las relaciones laborales (Del Valle, 2006: 82). Al respecto, aceptando el hecho que, en países con economía de mercado, las personas viven de su fuerza de trabajo, por lo que esta fuerza se encuentra, efectivamente, mercantilizada¹⁸ el análisis entre la tasa de participación, la ocupación y el porcentaje de la población bajo relaciones salariales nos permite una primera aproximación al fenómeno de la informalidad en América latina.

En el Cuadro 1 se puede observar que la tasa de participación en América latina se ubica en torno al 70,1 % de la población económicamente activa (PEA), no obstante, existen diferencias en los niveles de empleo asalariado de la región (Cuadro 1), mientras que Argentina, Chile, Costa Rica, México, Brasil, Panamá, y Uruguay presentan niveles semejantes de ocupados asalariados; en Bolivia, Colombia, Guatemala, Honduras, Perú y Venezuela tres o menos de cada cinco ocupados trabajan por cuenta ajena (Cuadro 1). En estos mismos países se registran las mayores proporciones de ocupados en sectores de baja productividad (que incluye los empleadores y asalariados no calificados en microempresas, los empleados domésticos y los trabajadores independientes no calificados) (cuadro 2).

Tomando en consideración la relación entre tasa de ocupación y asalarización (columna 3 del cuadro 1) podemos diferenciar dos grupos de países. En el grupo uno, se observa claramente un alto desempeño del mercado de traba-

¹⁷ El carácter dualista de los mercados de trabajo Rosenbluth (1994) lo atribuye a características estructurales de las economías latinoamericanas. Según su estudio, la informalidad representaba en 1980 entre 30 y 54 por ciento de la PEA, considerando algunos países de América Latina que en su totalidad representaban aproximadamente 80 por ciento de la PEA de la región.

¹⁸ En América Latina, los estados no regulan fuertemente a los mercados y los mercados laborales formales excluyen a la mayoría de la población por lo que gran parte de la producción del bienestar descansa más bien en las familias y las redes sociales de apoyo (Gough y Wood, 2004).

Tabla 1
Población en edad de trabajar, población económicamente activa
y ocupados, 2005 (Zonas urbanas)

País	Año	Tasa de de participación En porcentaje	Tasa de ocupación Porcentaje de la PEA	Tasa de asalarización Porcentaje del total de ocupados
Grupo 1				
Argentina	2005	68,8	61,4	76
Chile	2003	62,8	56,4	76,8
Brasil	2005	72,9	65	71,2
Costa Rica	2005	67,1	62,57	74,8
México	2005	66	63,3	76,1
Panamá	2005	68,6	60,2	74,4
Uruguay	2005	72,7	63,6	73
Grupo 2				
Colombia	2005	70,3	60,8	55,9
República Dominicana	2005	69,4	56,1	60,4
Ecuador	2005	70,6	65	62,1
El Salvador	2004	65,6	61,3	63,4
Guatemala	2004	68	64,7	59,5
Perú	2003	67,6	62,6	53
Venezuela (nacional)	2005	69,2	61,2	58,9
Bolivia	2004	69,7	65,4	51,2
Honduras	2003	65,4	60,3	59,1
Nicaragua				
Paraguay	2005	72,8	67,2	63,9
América Latina ac.	2005	70,1	63,3	68,5

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países. a Promedio ponderado de los países. En todos los casos excluye Nicaragua.

jo asalariado (70 % de asalarización de la población ocupada) mientras que en el grupo dos las tasas de asalarización giran en torno al 60 % de la mano de obra desocupada.

Si bien la informalidad, en principio, puede caracterizarse como un conjunto de actividades encubiertas o sumergidas de la economía esta no opera absolutamente “en negro”, del mismo modo que el sector moderno no cumple con un irrestricto apego a la legalidad. De allí que (Tokman, 1992; Tokman y Klein, 1996) se hayan referido al predominio de ‘áreas grises’ que se caracterizan por el cumplimiento parcial de ciertos requisitos legales o procesales y abarcan desde la ilegalidad absoluta hasta la legalidad

plena. La informalidad se ubica en un área intermedia que cumple con ciertos requisitos de registro aunque se evade parcialmente al sistema impositivo y, esta situación también es extensiva a las actividades modernas y no se reduce a la baja productividad, sobre todo, en el contexto de países con escasa disciplina fiscal y reducida capacidad de fiscalización.

En el cuadro 2 se muestran las tasas de ocupación y asalarización en sectores de baja (hasta 5 empleados) y media y alta productividad. Aunque los países del grupo 1 presentan mayores tasas de ocupación en sectores de alta y media productividad sobre el total de ocupados (70 – 60 %) la distribución de los asalariados no pare-

ciera seguir un patrón homogéneo. Asimismo, se puede identificar un grupo de países con altos porcentajes de ocupados en sectores de baja productividad: Bolivia (65%), Paraguay (57%),

Honduras (55%). Se puede afirmar que, en este caso, el empleo asalariado de baja productividad (trabajadores sin calificación profesional o técnica en microempresas y servicio doméstico) pre-

Tabla 2
Distribución de los ocupados y asalariados urbanos a en los sectores de baja, media y alta productividad b,2005 (En porcentajes)

País	Año	Total de ocupados		Total de asalariados	
		sectores de productividad media y alta	sectores de productividad baja	sectores de productividad media y alta	sectores de productividad baja
Grupo 1					
Argentina	2005	62,4	37,6	76,9	23,1
Chile	2003	70,6	29,4	83,3	16,7
Brasil	2005	68,6	31,4	88,4	11,6
Costa Rica	2005	63,3	36,7	80,0	20,0
México	2005	62,2	37,8	75,6	24,4
Panamá	2005	64,4	35,6	83,5	16,5
Uruguay	2005	57,4	42,6	73,7	26,3
Grupo 2					
Colombia	2005	55,2	44,8	91,0	9,0
República Dominicana	2005	53,9	46,1	82,0	18,0
Ecuador	2005	47,2	52,8	68,7	31,3
El Salvador	2004	50,3	49,7	73,0	27,0
Guatemala	2004	46,8	53,2	70,4	29,6
Perú	2001	41,7 ^d	58,3 ^d	67,4 ^d	32,6 ^d
Venezuela (nacional)	2005	50,8	49,2	79,5	20,5
Grupo 3					
Bolivia	2004	34,8	65,2	57,8	42,2
Honduras	2003	45,5	54,5	71,0	29,0
Paraguay	2005	42,7	57,3	58,8	41,2
Nicaragua					

a) Ocupados urbanos entre 15 y 64 años de edad que declararon ingresos laborales (no incluye trabajadores no remunerados).

b) El sector de productividad media y alta refiere a los asalariados públicos, a los empleadores y asalariados privados en empresas de más de cinco trabajadores, y a los profesionales y técnicos asalariados o independientes. El sector de baja productividad incluye a los empleadores y asalariados en microempresas, al servicio doméstico, y a los trabajadores independientes sin calificación profesional o técnica.

c) Promedio ponderado de los países que tienen información de todos los períodos considerados, excepto Colombia, país en el cual no se distingue el tamaño de la empresa.

^c Datos correspondientes al 2003.

^d Datos del 2001.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Tabla 3
Porcentaje de asalariados^a con contrato formal^b, 2005

País	Año	Total asalariados		Asalariados en sectores de productividad media y alta		Asalariados en sectores de productividad baja	
		Asalariados con contrato formal	Asalariados con contrato formal por tiempo indefinido	Asalariados con contrato formal	Asalariados con contrato formal por tiempo indefinido	Asalariados con contrato formal	Asalariados con contrato formal por tiempo indefinido
Grupo 1							
Argentina	2005	86,8	94,1 ^d	92,8	93,7 ^d	65,9	95,7 ^d
Chile	2003	78,7	81,8	84,3	80,6	50,6	91,5
Brasil	2005	57,2	...	60,5	...	32,2	...
Costa Rica	2005						
México	2005	64,2	74,6	77,2	76,2	24,0	58,1
Panamá	2005	84,4	77,5	94,0	77,5	36,0	77,5
Uruguay	2005						
Grupo 2							
Colombia	2005						
República Dominicana	2005						
Ecuador	2005	50,0	53,5	65,5	52,1	15,9	66,0
El Salvador	2004						
Guatemala	2004	41,1	86,3	54,5	86,4	9,3	84,2
Perú	2003						
Venezuela (nacional)	2005						
Grupo 3							
Bolivia	2004	34,1	48,2	55,5	50,5	5,0	13,9
Honduras	2003						
Paraguay	2005	45,4	60,8	71,2	63,3	8,5	31,6
Nicaragua							

a) Ocupados urbanos entre 15 y 64 años de edad que declararon ingresos laborales (no incluye trabajadores no remunerados).

b) El sector de productividad media y alta refiere a los asalariados públicos, a los empleadores y asalariados privados en empresas de más de cinco trabajadores, y a los profesionales y técnicos asalariados o independientes. El sector de baja productividad incluye a los empleadores y asalariados en microempresas, al servicio doméstico, y a los trabajadores independientes sin calificación profesional o técnica.

c) Promedio ponderado de los países que tienen información de todos los períodos considerados, excepto Colombia, país en el cual no se distingue el tamaño de la empresa.

^c Datos correspondientes al 2003.

^d Datos del 2001.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

senta un alto porcentaje (40 %) del total de asalariados, mientras en la región como conjunto este porcentaje giró en torno a un 17% en 2005.

Por último, aunque el peso relativo del empleo asalariado en microempresas contribuye al descenso del sector informal urbano, mayormente compuesto por trabajadores independientes no calificados, tanto en el grupo uno como en el dos, los empleos asalariados tienden a concentrarse en los sectores de media y alta productividad, la diferencia radica en que, en el primer grupo, estos sectores absorben al 60 % de la fuerza de trabajo ocupada.

Es importante destacar que el mercado de trabajo no se agota en los niveles de ocupación ni asalarización sino que abarca a la calidad de los empleos y la capacidad de acceso al bienestar. Al hablar de calidad de empleo entiendo que se trata de factores que hacen al bienestar ya que quitan incertidumbres sobre el futuro, de este modo, la existencia de contrato, su duración, la cobertura de prestaciones de salud, la cotización en sistemas de previsión social y otras prestaciones sociales, las condiciones físicas y la carga de trabajo, la extensión de la jornada y el nivel de remuneración, son elementos a tener en cuenta.

Como se observa en el cuadro 3 entre los países del grupo uno predominan los asalariados con contrato formal y, en su mayoría por tiempo indefinido y en los casos de Argentina y Chile esto se extiende a sectores de baja productividad, a diferencia de otros países del grupo. En el caso de los países del grupo 2 y 3, la informalidad se desarrolla en los sectores de baja productividad; en estos, menos del 10 % de los asalariados tienen contrato formal, mientras que en los sectores de productividad media y alta alrededor del 50 al 65 % de los asalariados están en esa situación.

Se podrá argumentar que la contratación formal no asegura el acceso a sistemas y seguros de salud, pero su inexistencia vulnera notablemente el derecho de los trabajadores a estos servicios, sobre todo en cuanto al acceso a prestaciones de salud por enfermedades profesionales o accidentes laborales, aunque también respecto de la afiliación y cobertura de sus familiares dependientes. Una situación relativamente similar ocurre con respecto a la afiliación y cotización en los sistemas previsionales. En la medida

que el tipo de contratación no conlleva obligaciones en materia previsional, el incentivo para el aporte voluntario disminuye considerablemente, aun más cuando el trabajador recibe una baja remuneración pues implica destinar una parte de los magros ingresos actuales a un sistema que otorgará eventualmente prestaciones futuras.

En este sentido, la cotización al sistema de seguridad social se presenta como un indicador de la calidad de empleo que se desarrolla en cada sector (cuadro 4); el dato significativo es que en los países del grupo uno los sectores de baja productividad poseen alrededor del 40 % de los asalariados cotizando en el sistema. La segunda diferencia se refiere al número total de asalariados que se encuentran aportando al sistema de seguridad social. Mientras que en el grupo uno, alrededor del 65 % de los asalariados aportan, en el grupo dos la cifra cae al 45 % (salvo Venezuela) y en el tercer grupo apenas alcanza al 30 %. Por último, si consideramos que la cotización a los sistemas previsionales en general es obligatoria según las legislaciones laborales de los países; en los países del tercer grupo sólo uno de tres asalariados se encuentra cubierto por el sistema de seguridad y previsión

El nivel de remuneraciones es otro indicador que da alguna cuenta de la calidad del empleo. Este se puede ver afectado tanto por el nivel de productividad del puesto de trabajo y competitividad del sector de la economía en que se desenvuelve el trabajador como también por otros factores entre los cuales destaca la carga no salarial que representa el puesto de trabajo para el empleador y los salarios de referencia generales –incluido el salario mínimo– y sectoriales.

En el cuadro 5 se registran los ingresos medios urbanos que recogen las encuestas de hogares en Argentina, México y Venezuela el salario medio mensual es más alto, por encima de 500 dólares; en cambio, en Bolivia, Ecuador, Honduras, Paraguay y República Dominicana el salario medio mensual no supera los 250 dólares.

En los países del grupo dos y tres las disparidades salariales entre los trabajadores cubiertos por la protección social –en su mayor parte pertenecientes al sector formal urbano (incluido el sector público)– y los que no lo están son más amplias. En la mayoría de los casos los salarios de quienes están afiliados a la seguri-

Tabla 4
Asalariados que aportan a sistemas de seguridad social (En porcentajes)

País	Año	Total asalariados	Asalariados en sectores de productividad media y alta	Asalariados en sectores de productividad baja
Grupo 1				
Argentina	2005	62,5	74,4	23,0
Chile	2003	82,9	88,5	54,5
Brasil	2005	71,5	76,2	35,3
Costa Rica	2005	80,4	90,4	40,4
México	2005	62,5	76,2	20,1
Panamá	2005	76,3	86,3	25,9
Uruguay	2005	77,3	88,9	44,9
Grupo 2				
Colombia	2005			
República Dominicana	2005	58,7	70,0	7,2
Ecuador	2005	46,4	60,8	14,8
El Salvador	2004	58,9	78,2	6,8
Guatemala	2004	48,7	66,0	7,6
Perú	2003	35,2	47,5E	3,4E
Venezuela (nacional)	2005	61,7	73,4	15,8
Grupo 3				
Bolivia	2004	28,3	45,8	4,5
Honduras	2003			
Paraguay	2005	32,3	52,1	4,1
Nicaragua				

a Asalariados urbanos de entre 15 y 64 años de edad que declararon ingresos laborales (no incluye trabajadores no remunerados).

b Promedio ponderado de los países que tienen información de todos los períodos considerados.

^D Corresponden a datos del 2003.

^E Corresponden al 2001.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

dad social, como mínimo, duplican los de los no afiliados (en promedio, 456 dólares mensuales en comparación con 226 dólares mensuales). En este sentido, la segmentación del mercado de trabajo en los países del grupo dos y tres explican las marcadas diferencias salariales: los salarios privados equivalen a algo menos del 60% de los salarios públicos (296 y 514 dólares, respectivamente).

Como ya se indicó, en estos sectores menos del 25% de los asalariados declaran estar afiliados a sistemas de previsión social; su salario medio llega a los 281 dólares mensuales, por lo que el monto de aporte previsional que no alcanzaría a solventar una jubilación o pensión suficiente durante la vida inactiva. A lo anterior se agrega la elevada informalidad en las contrataciones que influye en la existencia de importan-

Tabla 5
Salarios de los asalariados urbanos con distintas características (en dólares de 2000)

País	Año	Asalariados	Productividad		Asalariado		Asalariados				Asalariados	
			media	baja	No	No	formales		informales		Púb.	Priv.
			y alta	total			Cotiza	Cotiza	Cotiza	Cotiza			total	total
Grupo 1												
Argentina	2005	670	746	416	850	369	871	382	621	355	768	641
Chile	2003	456	505	213	498	260	529	327	246	175	616	426
Brasil	2005	286	307	126	340	152	350	171	172	101	468	246
Costa Rica	2005	499	563	243	554	277	584	366	280	219	717	428
México	2005	511	582	290	617	333	636	411	400	262	...	...
Panamá	2005	482	538	198	550	259	568	348	259	177	691	408
Uruguay	2005	440	516	227	512	195	550	250	305	163	597	391
Grupo 2												
Colombia	2005	290	305	147	...	...	...	...	...	...	480	258
Rep. Dominicana	2005	241	270	112	300	158	304	190	144	109	285	229
Ecuador	2005	166	197	97	234	106	244	123	142	89	254	147
El Salvador	2004	271	311	161	338	175	342	202	217	157	437	234
Guatemala	2004	272	322	153	367	183	369	232	315	139	400	256
Perú	2003	266	...	...	...	...	...	...	...	...	285	261
Venezuela	2005	530	589	299	644	355	660	408	344	289	742	450
Grupo 3												
Bolivia	2004	193	260	100	346	132	361	175	135	99	278	173
Honduras	2003	229	277	111	...	...	...	...	...	...	372	199
Paraguay	2005	227	292	134	356	166	361	218	273	128	337	198
América Latina b	2005	371	410	216	456	226	468	246	281	195	514	296

a Asalariados urbanos de entre 15 y 64 años de edad que declararon ingresos laborales (no incluye trabajadores no remunerados).

b Promedio ponderado de los países que tienen información de todos los períodos considerados.

^D Corresponden a datos del 2003.

^E Corresponden al 2001.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

tes lagunas previsionales que afectan la rentabilidad acumulada de los aportes.

En relación al mercado de trabajo, el bienestar se define por un conjunto amplio de características que se condicionan entre sí, entre las cuales se destacan la suficiencia y estabilidad de los salarios, la estabilidad de los contratos y la seguridad de las condiciones de trabajo (accidentabi-

lidad y enfermedades laborales), el acceso a los sistemas y seguros de salud, y la afiliación y los aportes a los sistemas de previsión social.

En términos relativos, se puede afirmar que en los países del primer grupo impacta más la desocupación que la precarización del empleo. Por otra parte, la incidencia diferencial en el continuo de la estratificación social, cambia de

signo en la medida que las tendencias se concentren en los quintiles más bajos de la población de estos países. En el caso de los grupos dos y tres, se produce una inversión en términos de impacto ya que la informalidad es mayor que la desocupación, en este caso, la influencia en los procesos de estratificación social se acentúa aún más profundizando la brecha de desigualdad en la distribución de ingresos.

EL EFECTO DEL GASTO SOCIAL

Cualquier intervención gubernamental, sea de carácter regulatorio o de manejo de instrumentos de política económica, tiene consecuencias distributivas. La propuesta de política fiscal expresada en el presupuesto de ingresos y gastos públicos, corresponde a un proyecto de redistribución de ingresos personales, factoriales, regionales, sectoriales, generacionales, etc.

En este sentido, toda propuesta de presupuesto público debería ser evaluada no solamente sobre la base de su contribución a la función de estabilización macroeconómica, sino también desde la perspectiva de la función redistributiva del sector público, es decir, focalizando en su contribución para reducir los niveles de pobreza y para mejorar los patrones de equidad prevalecientes en el país.

Las políticas de gasto social tienen impactos distributivos de corto (a través de la provisión de salud y educación, subsidios y transferencia monetarias) como de largo plazo (la formación de capital humano afecta la distribución de ingresos). Los efectos de estas políticas pueden simularse a través de la medición de su incidencia, grado de focalización y sus efectos redistributivos. De hecho, el impacto distributivo del gasto social es una de las herramientas más importantes para evaluar la eficacia de las acciones fiscales en tanto es posible identificar los cambios ocurridos en las condiciones de vida de la población ante acciones fiscales concretas dirigidas a provocar estos cambios.

Uno de los objetivos de la política social es modificar la distribución de ingresos a fin de hacerla más igualitaria. En este sentido, el gasto social debería beneficiar en mayor proporción a los grupos de menores ingresos. No obstante, los diversos programas sociales no tienen la

misma población objetivo y no están dirigidos exclusivamente a los pobres por lo que la estimación del gasto social que efectivamente perciben los pobres y su relación con la ayuda promedio que recibe la población en general y el 20% más rico, son indicadores de la medida en que se está favoreciendo a este grupo con fines distributivos y de superación de la pobreza, por ejemplo.

De este modo, un indicador de la magnitud de las áreas distributivas lo constituye el gasto social que ejecuta el gobierno. Al respecto, en América Latina, los gastos sociales son muy bajos en nivel pero muy altos como proporción del gasto total, por lo que el mecanismo para poder elevarlo es el incremento tributario.

El gasto social puede crecer como consecuencia del propio crecimiento económico y el consecuente aumento de los recursos estatales y su reorientación hacia los sectores sociales. Por ello no solo es necesario analizar a precios constantes el gasto social por habitante sino también hay que observarlo en relación al producto bruto interno de cada país (con lo que se obtiene un indicador de la prioridad macroeconómica que se asigna al este gasto) y en relación al gasto público total (prioridad fiscal).

De este modo, podemos preguntar cuánto se gasta (per cápita) pero esto no nos indicará cuál importante es el esfuerzo que realiza un gobierno en relación a la transferencia de recursos hacia los sectores sociales. El crecimiento del PBI, el presupuesto que ocupa el gasto público total y la prioridad fiscal otorgada al gasto social son algunos factores que nos permitirán un acercamiento más concreto al esfuerzo que los gobiernos realizan en esta área.

En el cuadro 6 podemos observar que existe una correlación entre los países del grupo 1 y los niveles de gasto que se destinan a sectores sociales (en todos los casos supera el 50 % del gasto total). Aunque el incremento del gasto social en % del PBI se repite en todos los grupos a excepción de Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay se observa una tendencia en el caso de los países del grupo uno a incrementar la participación del gasto social dentro del gasto total. Sin embargo existe una razón para explicar estas variaciones. Como se sabe en 2001 sobrevino la crisis en Argentina y sus efectos se sintieron en los citados países. Lo notable es que los del

Tabla 6
Indicadores del gasto público social, 1998/1999–2002/2003^a

País	Período	Gasto Público Social			Período	Variaciones porcentuales del GPS ^c		
		Per cápita en US\$ del 2000	Como % del PBI	Como % del GPT		Per cápita en US\$ del 2000	Como % del PBI	Como % del GPT
Grupo 1								
Argentina ^e	1998/1999	1677	20,9	64,2	1998/1999-2002/2003	-23,5	-1,5	1,9
(SPNF consolidado)	2002/2003	1283	19,4	66,1	1990/1991-2002/2003	8,7	0,1	3,9
Chile	1998/1999	691	14,3	66,0	1998/1999-2002/2003	10,4	0,5	1,6
(GC)	2002/2003	763	14,8	67,6	1990/1991-2002/2003	88,7	2,1	6,4
Brasil ^f	1998/1999	663	19,3	58,5	1998/1999-2002/2003	2,0	-0,2	0,9
(SPNF consolidado)	2002/2003	676	19,1	59,4	1990/1991-2002/2003	19,8	1,0	10,6
Costa Rica	1998/1999	651	16,4	63,6	1998/1999-2002/2003	18,9	2,3	0,9
(SPNF consolidado)	2002/2003	774	18,6	64,5	1990/1991-2002/2003	58,7	3,1	...
México	1998/1999	512	9,2	59,4	1998/1999-2002/2003	17,3	1,2	-0,1
(GC presupuestario)	2002/2003	600	10,5	59,3	1990/1991-2002/2003	83,5	3,9	18,0
Panamá	1998/1999	637	16,4	44,7	1998/1999-2002/2003	7,3	0,9	0,4
(SPNF)	2002/2003	683	17,3	45,1	1990/1991-2002/2003	37,7	1,1	5,1
Uruguay	1998/1999	1378	22,0	69,5	1998/1999-2002/2003	-22,3	-1,1	-8,8
(GC)	2002/2003	1071	20,9	60,6	1990/1991-2002/2003	30,7	4,0	-1,7
Grupo 2								
Colombia	1998/1999	278	13,7	32,7	1998/1999-2002/2003	5,6	0,9	2,4
(SPNF)	2002/2003	293	14,6	35,1	1990/1991-2002/2003	140,2	8,0	6,3
Rep. Dominicana	1998/1999	140	6,5	39,3	1998/1999-2002/2003	28,7	0,9	0,4
(GC)	2002/2003	180	7,4	39,7	1990/1991-2002/2003	165,9	3,1	1,3
Ecuador ^g	1998/1999	64	4,9	21,7	1998/1999-2002/2003	19,7	0,9	3,5
(GC)	2002/2003	76	5,7	25,2	1990/1991-2002/2003	-20,0	-1,8	-17,6
El Salvador	1998/1999	...	...	...	1998/1999-2002/2003	...	...	...
(GC)	2002/2003	149	7,1	35,9	1990/1991-2002/2003	...	...	...
Guatemala	1998/1999	99	5,9	45,1	1998/1999-2002/2003	9,6	0,5	5,3
(GC)	2002/2003	109	6,5	50,4	1990/1991-2002/2003	119,2	3,1	20,5
Perú	1998/1999	151	7,4	41,9	1998/1999-2002/2003	12,6	0,6	...
(GC presupuestario)	2002/2003	170	8,0	...	1990/1991-2002/2003	164,8	4,1	...
Venezuela	1998/1999	438	8,8	36,6	1998/1999-2002/2003	11,5	2,8	2,0
(GC presupuestario)	2002/2003	488	11,7	38,6	1990/1991-2002/2003	9,4	2,9	5,8
Grupo 3								
Bolivia	1998/1999	108	10,7	34,2	1998/1999-2002/2003	26,0	2,9	-1,2
(GC)	2002/2003	136	13,6	33,0	1990/1991-2002/2003	191,4	8,3	-1,4
Honduras ^h	1998/1999	69	7,4	31,4	1998/1999-2002/2003	83,9	5,7	20,6
(GC)	2002/2003	126	13,1	52,0	1990/1991-2002/2003	77,5	5,2	15,5
Paraguay	1998/1999	127	9,1	44,5	1998/1999-2002/2003	-10,3	-0,1	-3,0
(GC presupuestario)	2002/2003 ⁱ	114	9,0	41,6	1990/1991-2002/2003	152,2	5,8	1,7
Nicaragua	1998/1999	58	7,6	37,1	1998/1999-2002/2003	17,4	1,2	2,9
(GC presupuestario)	2002/2003 ⁱ	68	8,8	40,0	1990/1991-2002/2003	39,2	2,2	6,0

^a Incluye el gasto público en educación, salud y nutrición, seguridad social, trabajo y asistencia social, vivienda, agua y alcantarillado.

^b Las cifras presentadas corresponden al promedio simple del bienio referido.

^c Las dos últimas columnas corresponden a diferencias entre los porcentajes del período final y del inicial.

^d SPNF: sector público no financiero; GG: gobierno general; GC: gobierno central.

^e Incluye el gasto del gobierno nacional, de los gobiernos provinciales y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, y de los gobiernos municipales.

^f Estimación del gasto social consolidado, que incluye el gasto federal, estadual y municipal.

^g Incluye los egresos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, que no forma parte del presupuesto del gobierno central.

^h Las cifras de 2002/2003 corresponden al presupuesto de 2004.

ⁱ Corresponde a la ley de presupuesto. En el caso de la República Bolivariana de Venezuela incluye sus modificaciones hasta el 31 de diciembre de cada año.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información proveniente de la base de datos de gasto social de la Comisión.

grupo uno respondieron de modo similar protegiendo, en cierta medida el gasto social, mientras que Paraguay (grupo 3) no.

Otra característica que se observa es que a medida que los países disminuyen la participación del gasto social en el PBI (Grupo dos y tres) tienden a mantener la participación del gasto social dentro del gasto total por lo que el efecto distributivo de éste es menor dentro de los países del tercer grupo.

Asimismo, dentro del grupo uno podemos identificar tres países que siguen un patrón distinto de gasto (Cuadro 6): Chile y México y Panamá. Y dentro del grupo dos y tres se distinguen con un patrón diferente Colombia, Venezuela y Bolivia que asignan alrededor del 13 % del PBI al gasto social que participa alrededor del 33 % del gasto total de éstos países.

La siguiente (cuadro 7) es una clasificación de los países en función de la prioridad (fiscal y macroeconómica) que posee el gasto social y su participación dentro del gasto público total. Se puede observar claramente que los países del grupo uno (a excepción de Chile) dan prioridad al gasto social en sus dos dimensiones. Mientras que dentro del grupo dos sólo Guatemala y Perú dan prioridad fiscal al gasto social.

Se puede afirmar que los países del grupo 1 tienden claramente a priorizar el gasto social

por sobre los demás componentes del gasto público aún en períodos de contracción del gasto total (Cuadro 6).

Una explicación respecto a la protección del gasto social se encuentra en el cuadro 8. Allí se observa que, en los países los países del grupo 1 la seguridad social posee tanto una prioridad macroeconómica como fiscal por sobre los demás gastos. En Argentina, Brasil, Costa Rica y Uruguay también posee una elevada prioridad macroeconómica, en éstos casos y con los recaudos de Costa Rica se puede notar la elevada participación de la seguridad social dentro del gasto social por lo que se puede afirmar que el bienestar esta asociado a la inserción ocupacional por medio del sector formal del empleo y, de allí el lugar que ocupa la seguridad social.

RELACIONES ENTRE SISTEMAS PRODUCTIVISTAS, INFORMALIDAD Y BIENESTAR

En su análisis sobre los regímenes de bienestar en Corea del Sur, Hong Kong, Singapur y Taiwán, Holliday (2000: 3-7) argumentó que éstos constituyen un nuevo modelo al que denominó productivista ("Productive Welfare Capitalist"). Éste se caracteriza en que la política

Tabla 7
Clasificación de países en función de la prioridad del gasto social y su participación dentro del gasto público total

Gasto público social como % del PBI	% del gasto público total destinado a gasto social (prioridad fiscal del gasto)		
Más del 15 %	Menos del 40 %	Entre el 40 y 55 % Panamá (1)	Más del 55 % Argentina (1) Brasil (1) Costa Rica (1) Uruguay (1)
Entre el 10 y 15 %	Colombia (2) Venezuela (2) Bolivia (3)	Honduras (3)	México (1)
Menos del 10 %	Rep. Dominicana (2) Ecuador (2) El Salvador (2)	Guatemala (2) Perú (2) Paraguay (3) Nicaragua (3)	Chile (1)

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 8
Indicadores del gasto público en seguridad y asistencia social, 1998/1999–2002/2003^a

País ^c	Período ^b	Gasto en Seguridad Social			
		Per cápita en US\$ del 2000	Como % del PBI	Como % del GPT	Como % del gasto social
Argentina d (SPNF consolidado)	1998/1999	793	9,9	30,3	47,36
	2002/2003	642	9,7	33,0	50
Chile (GC)	1998/1999	370	7,6	35,4	53,14
	2002/2003	390	7,6	34,6	51,35
Brasil ^e (SPNF consolidado)	1998/1999	414	12,1	36,6	62,69
	2002/2003	444	12,6	39,1	65,96
Uruguay (GC)	1998/1999	977	15,6	49,2	70,90
	2002/2003	754	14,7	42,6	70,33
México (GC presupuestario)	1998/1999	106	1,9	12,3	20,65
	2002/2003	144	2,5	14,2	23,80
Costa Rica (SPNF consolidado)	1998/1999	226	5,7	19,6	34,75
	2002/2003	232	5,6	22,1	30,10
Panamá (SPNF)	1998/1999	177	4,6	12,4	28,04
	2002/2003	218	5,5	14,4	31,79
Colombia (SPNF)	1998/1999	86	4,3	10,2	31,38
	2002/2003	87	4,3	10,4	29,45
República Dominicana (GC)	1998/1999	17	0,8	4,7	12,30
	2002/2003	28	1,1	6,1	14,86
Ecuador f (GC)	1998/1999	21	1,5	6,9	30,61
	2002/2003	23	1,7	7,6	29,82
El Salvador (GC)	1998/1999	...	...	...	...
	2002/2003	29	1,4	7,0	19,71
Guatemala (GC)	1998/1999	15	0,9	6,6	15,25
	2002/2003	20	1,2	9,1	18,46
Perú (GC presupuestario)	1998/1999	65	3,2	18,0	43,24
	2002/2003	...	...	...	...
Venezuela (GC presupuestario)	1998/1999	125	2,5	10,5	28,40
	2002/2003 ⁱ	170	4,1	13,4	35,04
Bolivia (GC)	1998/1999	45	4,5	14,3	42,05
	2002/2003	51	5,1	12,4	37,5
Honduras g (GC)	1998/1999	2	0,2	0,8	2,70
	2002/2003	5	0,5	2,0	3,81
Paraguay (GC presupuestario)	1998/1999	43	3,1	15,0	23,66
	2002/2003 ^h	38	3,0	13,7	33,33
Nicaragua (GC presupuestario)	1998/1999	S/D	S/D	S/D	S/D
	2002/2003 ^h	S/D	S/D	S/D	S/D

^a Incluye el gasto público en seguridad y protección social, asistencia social, trabajo y capacitación, según la disponibilidad de información de los países. En Bolivia solo incluye trabajo.

^b Las cifras presentadas corresponden al promedio simple del bienio referido.

^c SPNF: sector público no financiero; GG: gobierno general; GC: gobierno central.

^d Incluye el gasto del gobierno nacional, de los gobiernos provinciales y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, y de los gobiernos municipales.

^e Estimación del gasto social consolidado, que incluye el gasto federal, estadual y municipal.

^f Incluye los egresos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, que no forma parte del presupuesto del gobierno central.

^g Las cifras de 2002/2003 corresponden al presupuesto de 2004.

^h Corresponde a la ley de presupuesto. En el caso de Venezuela incluye sus modificaciones hasta el 31 de diciembre de cada año.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información proveniente de la base de datos de gasto social de la Comisión.

social es “una extensión de la política económica y está subordinada a y definida por objetivos económicos” por lo que a diferencia de los tres mundos de bienestar de Esping-Andersen en los que se encuentra un cierto grado de autonomía de la política social; el productivismo se define por su política económica y el “resto es incidental” de tal modo que no existe una esfera autónoma y se otorgan los derechos básicos en los dominios considerados centrales para “la creación de una ventaja competitiva sobre otras naciones”. Así, el productivismo es posible en virtud de una estricta subordinación de la política social a los objetivos de la política estatal desarrollista, donde se suman derechos sociales mínimos, dependientes de la inserción productiva de las personas; el refuerzo deliberado de los factores productivos de la sociedad; y relaciones ‘Estado-mercado-familia orientadas hacia el crecimiento económico’ (Holliday, 2000: 708).

Visto así, un sistema de bienestar productivista es aquel que, en primer lugar, privilegia al trabajador ocupado formalmente. Esto se traduce en una canalización de la protección social principalmente a los trabajadores asalariados de los sectores público y privado y en un fuerte estímulo a la independencia familiar e individual frente al Estado por lo que, el productivismo, promueve políticas que des-estimulan la dependencia del Estado y, a la vez, promueve fuentes privadas de bienestar canalizando recursos de la seguridad social hacia las inversiones en infraestructura.

Considerando, en principio las características de la estructura ocupacional y la cobertura de los sistemas de seguridad social, es posible clasificar a los países latinoamericanos en dos grandes grupos, conforme al predominio que se otorga al trabajador que cotiza frente al marginal y al peso del sector informal por sobre el formal.

En primer lugar, tenemos un grupo donde el factor productivo se ha ampliado hasta ocupar de manera asalariada formal, a más del 60 % de la población: Argentina, Uruguay y Costa Rica, en este sentido, se puede afirmar que tienden a ser incorporantes. Mientras tanto, Chile, Brasil, México, Venezuela y Colombia se presentan como una variante que se caracteriza por la heterogeneidad de los mercados laborales, el menor índice de asalarización y la prioridad que presenta el gasto en Seguridad social por sobre

los demás componentes del gasto público social. De allí, que puedan denominarse selectivos.

Al mismo tiempo, nos encontramos con regímenes productivistas que se caracterizan por la amplitud que presenta el desarrollo de actividades informales y los bajos niveles de asalarización que no alcanzan al 50 % de la fuerza de trabajo: República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Perú, Bolivia, Honduras, Paraguay y Nicaragua quedan incorporados a esta categoría a la que denominaremos ‘Bienestar productivo excluyente’.

En este grupo también encontramos que países como República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Perú, presentan mayores índices de asalarización (entre el 50 y el 40 %) también presentan mayor participación de la fuerza de trabajo en sectores de alta y media productividad que se traduce en una elevada participación de la contratación formal y por tiempo indefinido de la fuerza de trabajo. Este grupo, al mismo tiempo podría diferenciarse por la prioridad macroeconómica y fiscal que se le otorga al gasto en seguridad social. Si bien en todos los casos se destina menos del 10 % del PBI, tanto Perú como Guatemala, por ejemplo, destinan más del 40 % del gasto social al rubro seguridad social. En este sentido, las diferencias entre los que están dentro de y los que están afuera de la estructura ocupacional formal, sin duda, tienden a profundizarse pero en un contexto donde la mayor parte de la población se encuentra por fuera de dicha estructura tendiendo a ampliar la brecha de exclusión.

Por último, tenemos un sub-grupo formado por Bolivia, Nicaragua, Honduras, Paraguay. Aquí el total de asalariados no alcanza al 35 % de la Fuerza de trabajo y los contratos formales en sectores de alta y media productividad no cubren al 50 % de la población contratada. En otras palabras, la mayor parte de la población se encuentra fuera de la estructura ocupacional formal, En Bolivia, por ejemplo, sólo el 34,1 % y en Paraguay el 45,4 %. En este caso, la particularidad la presenta Bolivia donde, si bien el gasto social ha tendido a crecer, la participación del gasto en seguridad social no. De allí que podamos asumir que la brecha entre los que están adentro y afuera tienda a disminuir, no obstante, dadas las características del mercado laboral de éste país, cualquier proceso de equiparación social será lento.

CONCLUSIÓN

Si la fragmentación social se define en términos del proceso por el cual los agrupamientos colectivos por rama de ocupación que antaño constituían macro identidades sociales han dado lugar a una multiplicidad de identidades particulares autónomas. Y si éstas últimas interactúan en un contexto donde la acentuación de los factores sociales y de los complejos de socialización se caracterizan por el impacto del individualismo que se manifiesta en formas no cohesivas y antisolidarias, entonces podemos afirmar que tras los procesos de ajuste estructural y reformas, en América latina, se ha pasado de un sistema de bienestar que favorecía la dualización a un sistema que tiende a fragmentar las relaciones sociales.

En otros términos, tradicionalmente, la exclusión se producía como resultado de la defensa corporativa de los grupos que lograban ingresar al sistema (exclusión de campesinos y trabajadores urbanos informales). En la actualidad, existe un sistema que profundiza los procesos de fragmentación que se encuentran institucionalizados en un sistema de bienestar social donde las corporaciones 'tradicionales' se han refuncionalizado en la nueva situación política y son garantes de los procesos de flexibilización laboral. De allí la tendencia continental hacia la conformación de coaliciones 'conservadoras' que buscan administrar cuidadosamente los beneficios limitados que se ofrecen a la población en condiciones de pobreza junto con moderadas intervenciones estatales que tienden hacia la desmercantilización de las instituciones sociales.

El resultado es la coexistencia de un sector de servicios moderno conectado con el mercado mundial junto con un sector marginal que crece continuamente y se caracteriza por una infraestructura en quiebra, un alto grado de desocupación, subocupación e informalidad. La política social aparece como consecuencia de la restricción del régimen productivo de bienestar y sus efectos sociales dan lugar a la emergencia de un nuevo patrón de desigualdad y fragmentación que se expresa territorialmente como segregación urbana constituyendo la emergencia de una 'ciudadanía restringida' ya que no se asiste a las personas con el fin de establecer un 'mínimo' de derechos sociales sino que las propias caracte-

rísticas del régimen restringen el acceso y la capacidad de inversión pública para extender la cobertura de manera universal.

Esto se debe a que los sistemas productivistas promueven la integración de la población por medio de distintas formas de intervención estatal destinadas a mantener relativamente altos los niveles de empleo e ingresos. Para ello, se acentúa el rol productivo que ejercen los miembros del hogar económicamente activos, lo que implica niveles altos de retribución laboral que generan ingresos medios relativamente elevados y bajos niveles de precarización de las condiciones de trabajo sobre todo en los sectores más dinámicos de la economía por lo que se jerarquiza socialmente a la población: el trabajador ocupado de manera estable forma parte de una categoría social superior al resto de la población activa.

En términos de bienestar, el empleo puede definirse como una norma social no sólo por las condiciones en las que se desarrolla sino también por los derechos sociales que conlleva. Los mecanismos de intervención estatal configuran tanto el sentido como la articulación desigual del sistema de relaciones laborales de cada sociedad por lo que la jerarquización de las situaciones de empleo es una consecuencia de los procesos de normativización e institucionalización por parte del gobierno, es decir, es parte de una operación clasificatoria que las evalúa según la distancia que las separa del tipo de empleo que mejor se ajusta a la función de integración social de la población en condición de empleabilidad.

En el caso Latinoamericano, esta función de integración se realiza en un contexto donde el empleo *asalariado* para realizar dicha función, necesariamente tiene que ligar de manera -relativamente - *estable* al empleado a un empleador único que está integrado en un *convenio colectivo de trabajo* que ofrece *perspectivas de promoción*, que es empleo ejercido a *tiempo completo* en un lugar específico; que procura lo esencial de la *renta familiar*, que da acceso a una amplia protección social; y que, por último ha de estar articulado con una forma específica de *sindicalismo*.

Por este motivo, en la noción de bienestar se encuentran unidas facticidad e imperatividad sociales. En un contexto como el latinoamericano el eje central que indica las diferencias de acceso a bienestar entre países es el rol que posee el sector informal en el crecimiento eco-

nómico y en los procesos de estratificación social. En parte porque la proliferación de actividades informales, al mismo tiempo, se encuentra determinada por los cambios que se verifican en la estructura social porque de ella proviene la fuerza de trabajo que se emplea en el sector informal pero también los potenciales consumidores de los bienes o servicios de dicho mercado y, porque el lugar que una persona ocupa en dicha estructura ‘condiciona’ sus recursos y su acceso a bienes y servicios.

De este modo, podemos hablar de dos niveles de exclusión, por un lado la que se produce en términos de estar dentro o fuera de la estructura ocupacional; por otro, el estar incorporado de manera formal o informal y precaria. Así, por ejemplo, aunque en los últimos años en lo referido a la atención sanitaria y la educación se ha logrado avanzar hacia una cobertura casi universal (Del Valle, 2008) CEPAL (2008), al mismo tiempo el acceso se encuentra estratificado para aquellos grupos insertos en los mercados laborales primarios y secundarios por lo que se puede afirmar que paradójicamente es universal y segmentada; esto se debe, entre otras razones a que prevalece el sistema de aporte único que produce un elevado grado de segregación por sexo y edad que se conjuga con la división social entre incluidos y excluidos en los mercados de trabajo.

En América latina, tenemos dos variantes del sistema productivo de bienestar: en una prevalece la posición que las personas tengan frente al mercado de trabajo y el Estado no lo regula ni opera condicionando los propios procesos de estratificación que éste mercado genera. En el segundo, el Estado expande su orientación hacia la provisión de servicios sociales básicos sobre todo hacia los sectores urbanos vinculados al mercado formal. Una característica que diferencia a ambos modelos es que al no existir una fuerte regulación de los mercados de trabajo, el trabajo informal se encuentra ampliamente desarrollado como relación laboral normalizada y la protección social solo alcanza a un segmento minoritario de la fuerza de trabajo ocupada en sectores de alta y media productividad.

Paradójicamente, con los procesos de reforma y la construcción de nuevas instituciones se profundizó aún más la estratificación en el sistema de seguridad y protección: sistema de segu-

ridad social estratificado para los cotizantes, sistema de protección a los pobres también estratificado, es decir que solo accede un sector de los pobres.

El resultado es que junto a un sector de servicios moderno, conectado con el mercado mundial, existe un sector marginal que crece continuamente y se caracteriza por una infraestructura en quiebra, un alto grado de desocupación, subocupación e informalidad. De allí que, las redes de protección social parecieran ser el resultado de la restricción del sistema productivo de bienestar y la emergencia de nuevos patrones de desigualdad y fragmentación social que se expresan como segregación de beneficios.

Al respecto, se podría afirmar que, en todos los países existe una ‘ciudadanía restringida’ antes que una ciudadanía ‘asistida’ Bustelo (1997) debido a que las propias características del mercado laboral, la estructura ocupacional y el sistema de bienestar restringen el acceso y la capacidad de inversión pública para extender la cobertura de manera universal.

En este sentido, habría que ponderar los efectos de la transición demográfica sobre los sistemas latinoamericanos ya que en el marco de cambios demográficos y culturales, la “doble transición”, hacia la democratización y la liberalización de los mercados transformó aspectos importantes de la vida cotidiana: las mujeres ingresaron masivamente al mercado laboral; las familias se diversificaron; los servicios públicos se privatizaron; y economías relativamente cerradas se abrieron a la competencia internacional, por mencionar sólo algunos ejemplos.

El sector informal, en Latinoamérica indica la existencia de dos niveles de exclusión, por un lado la que se produce en términos de estar dentro o fuera de la estructura ocupacional; por otro, el estar incorporado de manera formal o informal y precaria. El bienestar, paradójicamente, se presenta como algo universal y segmentado, esto se debe, entre otras razones a que prevalece el sistema de aporte único por lo que se produce un elevado grado de segregación entre incluidos y excluidos en los mercados de trabajo formal. El sistema de seguridad social otorga una cobertura amplia para los que se encuentran incorporados y que al mismo tiempo también pueden acceder a un consumo diferenciado por medio de la salud prepaga.

Dentro de los sectores urbanos que podemos denominar ‘excluidos’ los niveles de bienestar de los ciudadanos dependen más de sus disposiciones y relaciones familiares que de las medidas desplegadas por las instituciones públicas. Si bien se puede hablar de un sistema de protección dual este tiene que ser interpretado no tanto como una consecuencia del carácter residual del sistema de bienestar sino como el resultado de la interacción entre el modelo ocupacional y las características específicas del mercado de trabajo, el tipo de acciones Estatales y el tipo de instituciones que regulan el bienestar social.

Se ha afianzado el carácter excluyente de los sistemas de bienestar en todos los países (tanto de los tradicionalmente duales como de los estratificados según la terminología de Filgueira (2001), (2005) ya que con la construcción de

nuevas instituciones se incrustan aún más la estratificación en el sistema de seguridad y protección: sistema de seguridad social estratificado para los cotizantes, sistema de protección a los pobres también estratificado es decir que solo accede un sector de los pobres.

De este modo, y considerando que las instituciones de política pública juegan un papel accesorio respecto del mercado, que sigue siendo el principal proveedor de la satisfacción de las necesidades sociales, se puede afirmar que los derechos sociales son mínimos y dependen de la inserción productiva de las personas, al mismo tiempo el sistema promueve un refuerzo deliberado de los factores productivos de la sociedad y relaciones Estado-mercado-sociedad acaban orientadas hacia el crecimiento económico como prerrequisito para cualquier modo de organización del bienestar social.

BIBLIOGRAFÍA

- ALTIMIR, Oscar (1995), “Crecimiento, ajuste, distribución del ingreso y pobreza en América Latina”. En José Núñez (Ed.) *Políticas de ajuste y pobreza. Falsos dilemas, verdaderos problemas*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- ATKINSON, Anthony 1999 *The economic consequences of rolling back the welfare state*, Massachusetts: The MIT Press, London.
- BARRIENTOS, Armando (2004) «Latin America: Towards a Liberal-Informal Welfare Regime.» Págs. 121-68 en *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America: Social Policy in Development Contexts*, editado por Ian Gough y Geoff Wood. Cambridge: Cambridge University Press
- BENERÍA, Lourdes (1991) *Accounting for Women's Work: The Progress of Two Decades*, en *World Development*, Vol.20, N^o 11.
- BUSTELO, E. (1997) *La Producción del Estado de Malestar. Ajuste y Política Social en América Latina*. En Cuesta Abajo. Buenos Aires, Losada.
- CEPAL (2008) *Panorama Social de América latina*, Santiago: Comisión Económica para América Latina.
- COMINETTI, Rossella y RUIZ, Gonzalo (1998), *Evaluación del gasto público social en América Latina: 1980-1995*. Santiago de Chile: CEPAL.
- DEL VALLE, Alejandro (2006), *Y...¿por qué trabajar? La política Social en la Argentina Post-convertibilidad*, en GIPSOC, *Derechos sociales, Ciudadanía y Bienestar*, EUDEM, Bs. As.
- DEL VALLE, Alejandro (2008) *Política social focalizada y construcción de una red social. Lecciones de la experiencia argentina*. En *Revista Estudios sociales* Nro 32 Vol. XVI, División de Estudios Políticos, Universidad de Sonora, Hermosillo, AC, México.
- DEL VALLE, Alejandro (2008a) *Regímenes de Bienestar Relaciones entre el Caso Asiático y la realidad Latinoamericana*, en *Nómadas –Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas* N^o 19, Universidad Complutense de Madrid- España. Julio-Diciembre. Disponible en:
- DRAIBE, Sonia M. y RIESCO, Manuel. (2007): *Latin America: A New Developmental Welfare State Model in the Making?*, en M. Riesco (ed.) *Latin America: A New Developmental Welfare State Model in the Making?*, Palgrave, Macmillan, Londres.
- DRAIBE, Sônia M.. (1989) *An Overview of Social Development in Brazil*, CEPAL Review, Santiago, Chile, no 39, pp. 47-61

- ESPING-ANDERSEN, Gosta (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta (1997) Hybrid or Unique? The distinctiveness of the Japanese welfare state. *Journal of European Social Policy* 7(3)
- ESPING-ANDERSEN, Gosta (1999) *Social foundations of post-industrial economies*, Oxford University Press, London.
- FILGUEIRA, Fernando (2001). "Between a rock and a hard place" En: Gioscia, Laura (comp). *Ciudadanía en Tránsito*. Ediciones de la Banda Oriental- Instituto de Ciencia Política, Uruguay. pp: 141-165.
- FILGUEIRA, Fernando et al. (2006). *Universalismo Básico. Una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida en América Latina*. Centro de Estudios e Informaciones del Uruguay.
- GOUGH, Ian (1999) "Welfare regimes: On adapting the framework to developing countries". *Global Social Policy Program. Working Paper 1*. University of Bath
- GOUGH, Ian y WOOD, Geog (2004) «Introduction.» Págs. 1-11 en *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America*, editado por Ian Gough y Geof Wood. Cambridge University Press.
- HOLLIDAY, Ian (2000) "Productivist welfare capitalism: Social policy in East Asia", *Political Studies*, Vol. 48 (4): 706-23.
- KORPI, W. y PALME, J. (2003) «New Politics and Class Politics in Welfare State Regress: A Comparative Analysis of Retrenchment in 18 countries» in *American Political Science Review*, 97, 3, pp. 425-446.
- KWON, Huck-Ju (ed.) (2005): *Transforming the Developmental Welfare State in East Asia*, Londres, Palgrave, Macmillan.
- MARCEL, Mario y RIVERA, Elisabeth (2008): *Régimen de Bienestar en América Latina*, en E. Tironi (ed.), *Redes, Estados y Mercados*, Uqbar Editores (CIEPLAN), pp. 151-226.
- MARTÍNEZ FRANZONI, Juliana (2005b) "Regímenes de bienestar en América Latina: consideraciones generales e itinerarios regionales", en *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales de FLACSO*, 2005, volumen 4, número 2.
- MARTÍNEZ FRANZONI, Juliana. (2005a) *Regímenes de bienestar en América Latina. ¿Cuáles son y cómo son?* Documento de Avance. Fundación Carolina.
- MESA-LAGO, Carmelo (1989) *Ascent to Bankruptcy*, Pittsburgh: Univ. of Pittsburg Press
- MORENO, Luis (2007) *Lucha contra la pobreza en América Latina: ¿selectividad y universalismo?*, Documento de trabajo 07-05, Unidad de Políticas Comparadas (CSIC), España.
- OFFE, Claus (1974) "Structural Problems of the Capitalist State: Class rule and the political system. On the selectiveness of political institutions", in Von Beyme (ed). *German Political Studies*, vol. I Sage. pp.31-57
- OFFE, Claus (1992) *La Sociedad del Trabajo*, Alianza, Madrid.
- OFFE, Claus and Ronge, Volker (1976) "Theses on the Theory of the State". In *Contradictions of the Welfare State*, ed. John Keane. Cambridge MA: MIT Press.
- OTTONE, Ernesto (2000): *La modernidad problemática: cuatro ensayos sobre el desarrollo latinoamericano*, ed. Jus, México.
- OTTONE, Ernesto y Vergara, Carlos (2005): *Chile: A Case of Progressive Development*, .
- P.R.E.A.L.C. (1991) *Empleo y equidad: el desafío de los 90*, Santiago, Chile.
- ROSENBLUTH, G. (1994) *Informalidad y pobreza en América Latina*, *Revista CEPAL*, Vol. 52, abril, p. 157-177.
- TITMUS, Richard (1966) *Essays on the Welfare State*, Allen and Unwin, London
- TOKMAN, V. E. (1992) *Beyond regulation. The informal sector in Latin America*, Lynne Rienner Publishers, Nueva York
- TOKMAN, V. E. y KLEIN, E. (1996). *Regulation and the informal economy: microenterprises in Chile, Ecuador and Jamaica*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, Nueva York.
- WELLER, Jürgen (1997) *Los retos de la institucionalidad laboral en el marco de la transformación de la modalidad de desarrollo*, Serie Reformas Económicas Nro10, CEPAL, LC/L.1158, Noviembre.