#3

Documento de Trabajo del IPES
Estudios comparados

"Convergencias y divergencias: exploración sobre los efectos de las nuevas modalidades de crecimiento sobre la estructura social de cuatro ciudades capitales"

Ruben Kaztman

IPES

Universidad Católica
DAMASO A. LARRAÑAGA • URUGUAY

EMBAJADA DE ESPAÑA EN URUGUAY
COOPERACIÓN ESPAÑOLA

CDD 300
ISSN: 1510-5628

Serie Documentos de Trabajo del IPES / Colección Estudios Comparados Nº3

Las naciones presentan diferentes niveles de desarrollo social, diferentes estructuras de oportunidades así como diversos grados y tipos de pobreza y exclusión. A su vez enfrentan estos desafíos de manera diversa. Esta serie pretende ofrecer panoramas comparados de desarrollo social y extraer lecciones de dichas comparaciones que permitan a la comunidad académica y a los tomadores de decisión conocer mejor las realidades nacionales, sus niveles relativos de desarrollo y las causas detrás de logros y problemas del desarrollo humano.

Programa IPES
Facultad de Ciencias Humanas
Universidad Católica del Uruguay
Dep. Legal 326.861

© 2005, Universidad Católica del Uruguay
Para obtener la autorización para la reproducción o traducción total o parcial de este documento debe formularse la correspondiente solicitud a la Universidad Católica del Uruguay (IPES), solicitud que será bien acogida. No obstante, ciertos extractos breves de esta publicación pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente.

Convergencias y divergencias: exploración sobre los efectos de las nuevas modalidades de crecimiento sobre la estructura social de cuatro ciudades capitales

Ruben Kaztman*

* Sociólogo. Director del Programa de Investigaciones sobre Integración, Pobreza y Exclusión Social, Universidad Católica del Uruguay. Investigador, docente y consultor de organismos nacionales e internacionales.

INTRODUCCIÓN[1] A.

1. Un paradigma en construcción

Los trabajos incluidos en este libro presentan los resultados de un proyecto de investigación sobre "Activos, estructuras de oportunidades y vulnerabilidad social" en cuatro ciudades capitales de la región.[2] Los estudios exploran el impacto de las modalidades de crecimiento ligadas a la apertura y la globalización —así como de los cambios en el Estado y en la sociedad que acompañan las consecuentes transformaciones en la economía— sobre la estructura social de esas ciudades y, en particular, sobre la vulnerabilidad a la pobreza y a la exclusión social de su población. Las indagaciones, que fueron realizadas en Buenos Aires, México D. F., Montevideo y Santiago de Chile, describen la naturaleza de esa vulnerabilidad y exploran algunas de sus causas principales. Más allá de los aportes a la discusión académica sobre estos temas, los resultados de los trabajos buscan contribuir a la elaboración de una agenda social que, asumiendo como prioridad la integración de las sociedades sobre bases de equidad, pueda dar respuesta a los desafíos que plantean al logro de esa meta las estructuras de riesgo que surgen con la globalización.

Este conjunto de investigaciones continúa una línea de trabajo dirigida a mejorar nuestra comprensión de la naturaleza y de los determinantes de la vulnerabilidad de distintas categorías sociales al deterioro de sus condiciones de vida. La decantación de los resultados de estudios realizados en esa línea de trabajo han ido conformando una suerte de embrión de marco conceptual. En éste, la noción de vulnerabilidad se concibe como una insuficiencia del portafolio de activos de los individuos y/o de los hogares para ajustarse a los requerimientos de las estructuras de oportunidades que dan acceso al bienestar.

El enfoque es tributario de desarrollos conceptuales previos. Entre ellos se destacan el *asset-vulnerability-approach* de Caroline Moser, que operó como marco de varias investigaciones realizadas desde el Banco Mundial, un artículo seminal que elaboró Carlos Filgueira en 1995 y una serie de trabajos que discuten y avanzan en la solución de problemas inmanentes a la construcción teórica del enfoque y que proponen vías para enfrentar las complejas cuestiones metodológicas que éste plantea.[3]

Ciertamente los trabajos de Caroline Moser han hecho contribuciones muy valiosas a la comprensión de la vulnerabilidad social. Al abrir la caja negra de los hogares pobres y considerar a éstos como agentes activos en la superación de su situación, esos estudios estimularon el examen de la lógica de la producción de sus recursos, de su movilización y de su agotamiento. La novedad que suma el enfoque que orienta la

---

[1] Por sus excelentes comentarios y sugerencias a una versión preliminar de este capítulo, deseo expresar un especial agradecimiento al sociólogo Fernando Filgueira, quien por supuesto queda eximido de toda responsabilidad por el uso que el autor ha hecho de ellos.

[2] Proyecto Coordinado por los Investigadores Responsables Kaztman, R. (UCUDAL, Montevideo), Wormald, D. (Universidad Católica de Chile) y Colaborador Asociado, Roberts, B. (University of Texas at Austin), con el apoyo de la Fundación Ford.

[3] Mosser, 1998; Filgueira, C. H., 1998; Kaztman, 1999; Kaztman, 2001; Kaztman y Filgueira, 1999.

investigación que aquí se presenta radica en colocar un mayor énfasis en el examen de las raíces estructurales de las situaciones de vulnerabilidad. Éstas son concebidas, ya no sólo —o principalmente— en términos de las debilidades de los recursos que manejan los hogares, sino como resultado de la relación dinámica que se establece entre esos recursos y los cambiantes requerimientos de las estructuras de oportunidades de acceso al bienestar. De este modo, la vulnerabilidad a la exclusión social o a la pobreza pasa a ser considerada como un producto tanto de la composición del portafolio de activos de los hogares —que incluye la posesión y la capacidad de control o movilización de recursos materiales o simbólicos que permiten al individuo desenvolverse en la sociedad— como de las cambiantes características de las estructuras de oportunidades de acceso al bienestar asociadas al funcionamiento del Estado, del mercado y de la comunidad.

Así entendida, la noción de vulnerabilidad se instala en el cruce de dos niveles de análisis: el microsocial de individuos y hogares, y el macrosocial de los órdenes institucionales mencionados. Esta doble raigambre proporciona al estudio de las situaciones de vulnerabilidad un sólido enlace con los cambios en la estructura social.

Las nociones de capital financiero, humano, físico y social, ilustran algunos de los principales componentes de los portafolios de activos.[4] En cuanto a la estructura de oportunidades, son muchas las intervenciones sobre el mercado laboral, la economía y sobre las condiciones de vida de categorías sociales específicas que reflejan la importancia del Estado como fuente de oportunidades de acceso al bienestar. A su vez, las transformaciones en las configuraciones productivas nacionales y los cambios en el tiraje de la chimenea económica son factores que modifican el funcionamiento del mercado e inciden en las probabilidades de individuos y hogares de mejorar sus condiciones de vida. Por último, las transformaciones en la comunidad, en sus instituciones y en la conformación de su tejido social señalan otra importante fuente de cambios en las estructuras de oportunidades. La segmentación de ámbitos de sociabilidad y de participación implica un aislamiento creciente entre redes de relaciones, cada una de las cuales funciona como depósito de un capital social particular. Este fenómeno alude no sólo a la polarización en la distribución de las clases en el espacio urbano o a los procesos de homogenización en la composición social de las poblaciones que acceden a distintos tipos de servicios, sino también a todas las esferas que pueden operar como fuentes de capital social individual o colectivo, como sindicatos, gremios empresariales, partidos políticos, clubes, asociaciones con distintos propósitos, etc.

Hasta el momento, los avances realizados en el desarrollo de este enfoque han estado predominantemente dirigidos a clarificar y articular sus herramientas conceptuales básicas. En cambio, han sido escasos los estudios empíricos para poner a prueba algunas de sus ideas centrales de manera sistemática.[5] Dos trabajos que sí abordan en forma empírica la conceptualización de activos son el de Kaztman (1999) y Kaztman y

[4] Para una definición de los distintos tipos de activos ver Kaztman, 1999 y Kaztman, Filgueira, et. al., 1999.
[5] Los resultados de un primer intento comparativo se pueden examinar en Kaztman, Filgueira, et.al. 1999. Para una extensa discusión de los problemas de construcción de indicadores de tipos de activos, ver Filgueira, C.H., 1999.

Filgueira (2001). En el primero se examinan problemas de integración social en Uruguay y sus diferentes expresiones en materia de capital social, y segmentación laboral y residencial. En el segundo se desarrolla un abordaje detallado de la distribución etárea de la vulnerabilidad e integración social a través del análisis de categorías específicas de la población infantil y adolescente. Ambos trabajos enfatizan el lado micro del abordaje —los activos de las familias e individuos— antes que el abordaje macro —los cambios en la estructura de oportunidades del Estado, el mercado y la comunidad—.

Las actividades del proyecto que dieron lugar a esta publicación procuraron contribuir a cerrar la brecha. Para ello se realizaron indagaciones que, utilizando información disponible en los microdatos de las Encuestas de Hogares de las cuatro ciudades consideradas, así como entrevistas en profundidad en categorías sociales específicas, exploran la relación entre las transformaciones en la estructura de oportunidades del mercado y del Estado, y su impacto sobre el acceso al empleo y a la protección social. La dinámica del mercado de empleo constituye una clave de articulación en el enfoque de activos. Por un lado, en él se reflejan en forma clara las transformaciones más importantes de la estructura productiva. Por otro lado, su análisis permite hacer el seguimiento del grado en el cual los recursos de capital humano se traducen en diferencias de acceso a las fuentes de empleo y por ende, de capital físico. Por último, la estabilidad del empleo y la calidad de las condiciones laborales determinan el grado en que el mundo del trabajo puede operar como fuente de capital social.

Las preguntas más generales que orientan este trabajo surgen del debate actual acerca de las convergencias y divergencias en las nuevas modalidades de desarrollo. Esa discusión introduce un conjunto de asuntos adicionales, por ejemplo, el que se refiere a las rutas seguidas por cada unidad nacional en su tránsito hacia un nuevo modelo de acumulación económica y de arreglos entre los principales actores sociales. En el punto siguiente haré una breve referencia a puntos centrales en ese debate y a la contribución que puede hacer el enfoque recién presentado a su clarificación.

2. Convergencias y divergencias en las nuevas estructuras sociales

En 1990 John Williamson acuño la expresión "Consenso de Washington".[6] El autor se refería a un conjunto de reformas económicas que constituían el menú de opciones para América Latina recomendado por las agencias multilaterales y el propio Departamento de Estado y Tesoro de los Estados Unidos. Bajo esta perspectiva, la liberalización del comercio exterior y de los mercados financieros, la privatización de las empresas públicas, la desregulación de los mercados laborales, la austeridad fiscal y la reforma impositiva se concebían como condiciones necesarias para que las naciones latinoamericanas pudieran navegar sin tropiezos en el nuevo mundo globalizado. Si bien han captado importantes y numerosas adhesiones en las últimas dos décadas, ciertamente estas ideas y expresiones —la de "consenso" de Williamson, el famoso "there is no alternative" thatcheriano, o la de "convergencia" entre las naciones, de

[6] Williamson, 1990.

origen académico— no son nuevas. Desde el marxismo, desde la lógica del industrialismo, desde la perspectiva neoclásica y desde muchas otras doctrinas y teorías, la tendencia de las naciones a la convergencia ha sido vista como inevitable, tanto en lo que hace a sus estrategias y modelos de desarrollo, como a sus resultados socioeconómicos concretos.

El ya clásico trabajo de Goldthorpe (1984) respecto a las naciones avanzadas ha sido considerado como la obra clave que cuestiona la imagen de convergencia hacia fines de la edad de oro del capitalismo. Para Goldthorpe el capitalismo moderno es heterogéneo. Esta idea se apoya en la diversidad de iniciativas con que países que operaban bajo modelos socialdemócratas o liberales reaccionaron a la crisis de los años setenta. Quince años después, y a la luz de los evidentes procesos de convergencia que en materia de regímenes de bienestar, instrumentos de política económica y regímenes productivos pueden constatarse en los países de la OECD, Kitschelt, Lange, Marks y Stephens (1999) editan un libro que procura colocar nuevamente la cuestión de la convergencia o divergencia en los modelos del capitalismo moderno en el centro del debate académico. Los autores de algunas de las contribuciones a ese libro afirman que, si bien es innegable que desde los años ochenta, y en particular a partir de mediados de los noventa, se ha producido entre los países de la OECD un proceso de convergencia, éste es parcial, y se encuentra mediado tanto por la estructura productiva y de *welfare* preexistentes en esos países como por la forma de articulación entre ciudadanía, partidos, grupos de interés y Estado. En este sentido, contraponen un modelo simple de tipo económico y de orientación neoliberal que postula una convergencia total, a otro que, a falta de mejor expresión, puede definirse como neoinstitucional y respetuoso de una lógica de tipo "path dependent". Algo similar, aunque específicamente orientado al análisis de los regímenes de bienestar en los países de la OECD, puede verse en el reciente texto de Huber y Stephens (2001). Para estos autores el incremento del desempleo es la clave detrás de los procesos de convergencia de los regímenes de bienestar. Pero también señalan que los países que en el pasado adhirieron a regímenes de tipo socialdemócrata muestran una mayor capacidad para mantener Estados generosos; que los regímenes de pasado liberal retornan o profundizan modelos residuales; y que los que Esping Andersen[7] denominara corporativos, y que Huber y Stephens definen, con algunas variaciones, como demócrata-cristianos, enfrentan serias dificultades para mantener sus modelos de *welfare* y tienden a converger hacia modelos más liberales.

Carecemos en América Latina de un análisis de la profundidad de estos textos en lo que refiere a los modelos de desarrollo del capitalismo y las variantes nacionales de los mismos. Predomina un tipo de análisis que se detiene en la medidas concretas adoptadas por los Estados y, en menor medida, en los resultados en materia de pobreza y desigualdad. Con contadas excepciones, el primer tipo de estudios ha adherido a la idea de convergencia total de los países. Lo han hecho no sólo desde un punto de vista empírico sino también muchas veces normativo, donde los casos desviados se conciben como "desastres por suceder" y no como variantes legítimas del capitalismo periférico en el mundo global (Williamson, 1990; BID, 1997). Los estudios

[7] Esping-Andersen, 1999.

centrados en materia de pobreza y desigualdad también han enfatizado procesos de convergencia, si bien aquí existen evidencias divergentes innegables así como un tratamiento más respetuoso de las mismas.

Al ahondar en la evolución concreta del empleo y la protección social, así como en la forma en que esa evolución se plasma en el conjunto de la estructura social, este libro procura ubicarse en un espacio intermedio entre las decisiones en materia desarrollista y los resultados en materia de pobreza o desigualdad. Desde esa posición es posible evitar los sesgos que pueden afectar una mirada sólo anclada en las transformaciones formales del modelo de desarrollo. Dos países pueden exhibir una similar reducción de aranceles, pero el impacto sobre las correspondientes estructuras sociales será diferente según el tipo de inserción internacional y la estructura de importaciones y exportaciones en cada caso. Observar las transformaciones en el empleo y en la protección social permite en cambio avanzar sobre las cuestiones de convergencia o divergencia en los modelos de desarrollo desde sus resultados concretos en la estructura social, y no desde los resultados esperados por la teoría.

Asimismo, la cuestión de la convergencia o divergencia en los modelos de desarrollo tampoco puede verse meramente desde los resultados en materia de pobreza o desigualdad. En diferentes coyunturas del ciclo económico, modelos desarrollistas similares pueden generar magnitudes y tendencias de pobreza diferentes. Asimismo, incrementos asimilables en índices de desigualdad pueden responder en un país a diferenciales de ingreso en la manufactura, y en otro, en los servicios. A la destrucción de puestos de trabajo no calificado en un país o al incremento de la brecha de ingresos por calificación en otro. Al revelar algunos de los mecanismos que articulan la relación entre modelos de desarrollo y pobreza o desigualdad, el examen de los cambios en el empleo y en la protección amplía las alternativas de interpretación de escenarios sociales aparentemente similares.

Con este instrumental, y sobre la base de los análisis realizados en los capítulos que investigan los casos nacionales, podemos adelantar una conclusión que será ampliada en las consideraciones finales de estas notas. La misma sostiene que si bien son innegables los procesos de convergencia nacionales, ello no inhibe variantes de importancia que en los casos considerados parecen delimitar al menos tres rutas desarrollistas diversas: liberal en el caso de Chile, ajuste corporativo de tipo europeo continental en el caso de Uruguay, y crecimiento de estilo tigres asiáticos en el caso de México. El caso de la Argentina resulta de más difícil clasificación, aunque parece responder a un modelo corporativo privatizado bajo la égida liberal pero devenido depredador bajo la lógica corporativa. Retomaremos esta clasificación más adelante.

Pero antes de pasar a la exploración comparativa es conveniente elaborar un poco más algunas de las ideas centrales que orientarán el tratamiento de lo que resta de este capítulo.

3. ¿Hacia el endurecimiento de la estructura social?

Numerosos estudios ponen de relieve el incumplimiento de la promesa de un mayor bienestar general incorporada al discurso con que se presentan las nuevas modalidades de desarrollo. Esos estudios constatan la persistencia en la región de altos niveles de pobreza y, muy en particular, el mantenimiento en algunos casos, y crecimiento en otros, de las fuertes disparidades de ingreso y de riquezas que han destacado y siguen destacando a América Latina en el escenario mundial.[8] La regularidad con que se registran este tipo de hallazgos ha dado fundamento a la sospecha que podrían ser inherentes, al menos en el corto y mediano plazo, a la lógica del funcionamiento de mercados crecientemente internacionalizados.[9] A través de esa lógica se procura un aumento de la eficiencia y la eficacia económica ampliando las fronteras de competitividad, incorporando tecnología que favorece especialmente la productividad de los más calificados y reformando los Estados de modo de reducir su tamaño y abaratar sus costos. La contrapartida de estos procesos parece haber sido un aumento de la incertidumbre y de la segmentación laboral, problemas que han ido ganando prioridad en la agenda social de países desarrollados y en desarrollo.

La consideración de las relaciones entre modelos de desarrollo y consecuencias sociales presentan al menos dos desafíos analíticos. Por un lado, la atribución de causalidad relativa a rupturas y continuidades en el patrón de desarrollo. Por otro, la atribución de causalidad respecto a los órdenes institucionales (Estado, mercado o comunidad) como responsables del incremento y/o cambio en las estructuras de vulnerabilidad social.

En efecto, una vez que se admite que los altos grados de desigualdad, de pobreza y la extensión de los mercados laborales informales y desprotegidos no son una novedad en los países de la región (más bien se pueden considerar rasgos distintivos de la mayoría de estas sociedades) se hace necesario avanzar en la identificación y comprensión de las rupturas y continuidades en el patrón de desarrollo regional y sus efectos sobre la vulnerabilidad y las transformaciones en la estructura social. Asimismo, es dable reconocer que la evidencia disponible no alcanza para discernir el peso relativo de distintos órdenes institucionales como causa de la persistencia y surgimiento de problemas sociales. En particular, no sabemos cuánto de las vulnerabilidades emergentes se debe a las nuevas modalidades de crecimiento y cuánto a la incapacidad de los Estados, o de otras instituciones medulares de la comunidad, para facilitar los cambios y brindar los apoyos que requiere un desarrollo humano sustentable en un mundo globalizado.

Un buen caso para ilustrar esa complejidad es el de Chile. Al haber incorporado plenamente las orientaciones de la nueva modalidad de crecimiento, ordenado su economía, apostado fuertemente a la apertura externa y consolidado su institucionalidad y la tradicional eficiencia administrativa de su Estado —al menos en

[8] Para un análisis reciente de la literatura sobre los efectos del crecimiento sobre la desigualdad ver Aghion, Caroli, et. al., 1999.
[9] Para evidencia al respecto, ver últimas ediciones del *Panorama Social de América Latina*, CEPAL.

términos relativos a la región— Chile logró alcanzar, junto a las mayores tasas de crecimiento de América Latina, los mayores avances en la reducción de la pobreza. Pese a ello, incrementó los niveles de desigualdad en la distribución de los ingresos ubicándolos entre los más altos de la región y, por ende, del mundo. El caso argentino ilustra otros aspectos de esa complejidad. Sería ingenuo sostener una relación lineal entre el escenario inédito de inequidad, pobreza y descomposición social que exhibe actualmente esa sociedad y el funcionamiento de las nuevas modalidades de crecimiento. Parece más sensato argüir que el despliegue de dichas modalidades ha potenciado los efectos perversos sobre la estructura social de un sistema institucional y un sistema político tradicionalmente débil. Y que esa debilidad anuló su capacidad para enfrentar —con alguna posibilidad de éxito— el desafío de un desarrollo con equidad en economías abiertas.

En este capítulo intentaremos explorar esa complejidad en base al examen de datos comparativos sobre aspectos que hacen a los niveles de modernización de las sociedades, las características tradicionales de sus estructuras sociales, sus configuraciones de recursos y sus formas de inserción en el mercado internacional, y el carácter de sus regímenes de bienestar y de sus matrices sociopolíticas y culturales. Posteriormente se analizarán las tendencias del empleo y de la protección social.

Como parte de esta exploración se discutirá dos argumentos. El primero afirma que los procesos que se desencadenan con la apertura comercial y con el creciente papel que juega el conocimiento como eje motor de las transformaciones productivas tienen efectos convergentes sobre las estructuras sociales que son relativamente independientes de las formas de inserción en los mercados internacionales, y que se manifiestan en un aumento de las disparidades de ingreso y de condiciones de trabajo entre personas de alta y baja calificación. El segundo sostiene que las diferencias que se observan entre los países de la región tanto en la magnitud que pueden alcanzar esas disparidades en el mundo laboral, como en la intensidad con que las mismas se trasladan al conjunto de la estructura social, afectando esferas sociales como la educación, la salud, la seguridad social, los lugares de residencia, etc., guarda una estrecha relación con características básicas de las matrices sociopolíticas y culturales de los países.

Colocar el acento final de este ejercicio en las transformaciones de las estructuras sociales responde a la intuición que, más que un problema de persistencia de pobreza y desigualdades, los países de la región están experimentando un endurecimiento de sus estructuras sociales. O puesto en otros términos, lo que se observa es un debilitamiento de la salud de los mecanismos que, en algunos países más que en otros, habían logrado alimentar la esperanza que los pobres no iban a ser siempre pobres y que el progreso económico, a través de la consolidación de los regímenes de bienestar y la consecuente extensión de los derechos ciudadanos, iría reduciendo las brechas de ingreso y riquezas.

Congruente con esa visión de la evolución de las estructuras sociales, una última idea que recorre este capítulo y los siguientes se refiere a las características particulares que asume la vulnerabilidad de los segmentos urbanos de menores recursos. Las dos

dimensiones mas importantes para definir esa vulnerabilidad son la creciente debilidad de sus vínculos con el mercado de trabajo y su aislamiento progresivo con respecto al resto de la población urbana.[10] Los siguientes capítulos hacen una descripción muy detallada de las transformaciones en los modos de inserción en el mercado de trabajadores con distintos niveles de calificación, en las distintas ciudades analizadas. El examen de la evolución diferencial de las tasas de desempleo, de la cobertura de prestaciones sociales y de los diferenciales de ingreso entre trabajadores calificados y no calificados, permite dar cuenta de las tendencias en cuanto a las relaciones con el mercado laboral. A su vez, algunos datos sobre procesos de segregación residencial y segmentación educativa arrojan algunas pistas sobre los mecanismos que refuerzan el aislamiento de los trabajadores no calificados y sus familias con respecto al resto de la sociedad urbana.

4. Algunas particularidades de las ciudades bajo observación

Antes de caracterizar la situación de las cuatro ciudades en el marco recién reseñado, dos notas con respecto a la información utilizada. En primer lugar, los trabajos que aquí se presentan tienen en común el uso de micro datos de las encuestas que se realizan en cada país desde instituciones de gobierno. En tres de los cuatro estudios, la información de estas fuentes se complementa con la que proveen entrevistas en profundidad realizadas como parte de estudios de casos en poblaciones de riesgo. Todos estos datos se refieren a las ciudades bajo estudio, aunque algunos de los que se utilizan para caracterizar las grandes transformaciones económicas se refieren al país. En segundo lugar, la información refiere a la población de ciudades capitales, cada una de las cuales representa la mayor aglomeración urbana en su país, son sedes de las instituciones de gobierno, de los organismos políticos de representación, de las principales entidades financieras, de los contactos con el mundo político internacional y con el mercado mundial de bienes y servicios, además de concentrar la población con mayores recursos (el PBI per cápita de estas ciudades es significativamente superior a los correspondientes promedios nacionales). Por ende, las características de sus estructuras sociales, las peculiaridades de sus funcionamientos y, en particular, los tipos de problemáticas sociales que se generan en ellas, pueden diferir en forma significativa de otras áreas urbanas en el mismo país.

B. Breve caracterización de los contextos nacionales

En este acápite bosquejaremos un perfil de aquellas características nacionales que, a nuestro juicio, y desde una perspectiva comparada, ayudan a una mejor comprensión de las estrategias de adaptación alternativas que despliegan los países ante los desafíos de la globalización y que inciden en el funcionamiento de sus mercados de trabajo.

[10] Estas son las dimensiones que utiliza Wilson para definir lo que llama “underclass” en USA.

Los espacios que disponen los países para implementar modalidades alternativas de crecimiento tienen márgenes bien definidos, cuya mayor o menor amplitud responde al juego de múltiples factores. Los más importantes son: primero, las ventajas competitivas que surgen de la particular configuración del perfil de los recursos nacionales; segundo, los requerimientos que va fijando el mercado internacional para el aprovechamiento de las oportunidades de intercambio de bienes y servicios que se abren en el mundo globalizado; y tercero, los límites a las condiciones de movilización de los recursos nacionales que surgen de derechos, protecciones y seguridades, que forman parte de las matrices socioculturales nacionales y que potencian o atenúan el aprovechamiento de aquellas oportunidades.

Dado que el interés central de los estudios llevados a cabo en este proyecto es la exploración de los cambios en las condiciones de vulnerabilidad a la pobreza y a la exclusión social de hogares urbanos, nos interesa examinar particularmente la forma en que el contenido de los regímenes de bienestar nacionales y contenido de las matrices socioculturales que los subyacen interactúan con las modalidades de crecimiento en sus efectos sobre el mercado de trabajo.

1. Relación entre mercados de trabajo, ritmo y modalidades de crecimiento

La evolución que muestra la proporción de la fuerza de trabajo no agrícola incorporada a empleos en el sector público o en la industria manufacturera es un buen indicador del tipo de transformaciones en la estructura productiva que tienen fuerte impacto en el bienestar de los hogares. En efecto, los empleos en estos sectores han constituido tradicionalmente nichos de ocupaciones más protegidas que en el resto de la estructura productiva, por lo que la declinación de su capacidad de absorción de empleo repercute significativamente en la capacidad de los hogares para mantener o mejorar sus condiciones de vida.

Debido a que en la categoría de industria se incorporan las empresas de agua y energía que experimentaron fuertes procesos de privatización en algunos de los países considerados, en la lectura del cuadro 1 se debe tener en cuenta que estas cifras no son independientes unas de otras. De todos modos, en el cuadro se puede observar que tres de los cuatro países que tenían aproximadamente un quinto de su fuerza de trabajo no agrícola en el sector público a principios de la década de los noventa experimentaron una fuerte reducción de empleo en ese sector. La excepción fue Chile que, habiendo sido pionero en la región en cuanto a las medidas de austeridad fiscal tanto como en la privatización de empresas públicas, siguió manteniendo el porcentaje más bajo de empleo en el sector público. En cuando a la industria, con la excepción de México, se produjo también una reducción significativa de su peso relativo en el total de la población ocupada.

Cuadro 1. Porcentaje de la población ocupada no agrícola en el sector público e industrias manufactureras. 1990-1999

	ARGENTINA*		CHILE		MEXICO		URUGUAY	
	1991	**1998**	**1990**	**1998**	**1990**	**1999**	**1990**	**1999**
Sector Público	19,3	12,7	7,0	7,2	19,4	14,5	20,1	17,1
Industria Manufacturera	18,2	14,7	30.5	18.6	25,0	28,8	23.1	16,0

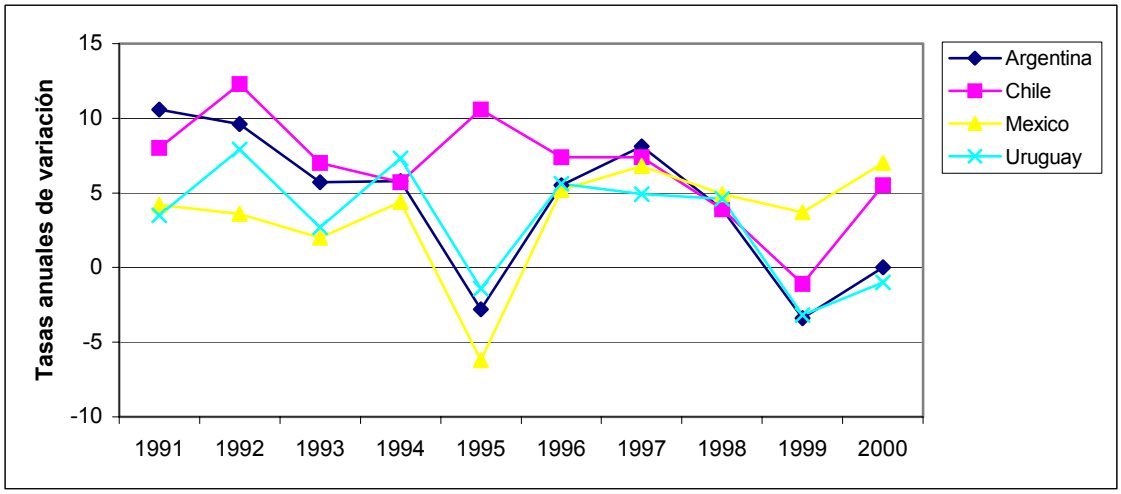
*Gran Buenos Aires.

Fuente: en base al Cuadro III.2 de CEPAL (1998) y cuadros 6-A y 7-A de OIT (2000).

Las transformaciones en la estructura del empleo están estrechamente relacionadas con la forma de inserción en el sistema internacional. La consideración del peso de la manufactura industrial en los diez productos más importantes en el total de exportaciones permite distinguir claramente la situación de México de las de los otros tres países. La inserción de México en el mercado internacional a través de la exportación de productos industriales está basada principalmente en el funcionamiento de la maquila, sistema que se caracteriza por salarios relativamente bajos en términos internacionales y una cobertura reducida de prestaciones sociales. El comercio internacional tanto de Argentina, de Chile como de Uruguay, en cambio, sigue apoyándose principalmente en el procesamiento poco elaborado de producción agropecuaria y minera. (Ver cuadro I del Apéndice).

En cuanto al ritmo de crecimiento del periodo comprendido entre el inicio y el final de la última década del siglo XX, el gráfico 1 presenta la evolución de las tasas anuales de variación del producto bruto interno por habitante en los cuatro países. El “Efecto Tequila”se manifiesta con claridad en el comportamiento no sólo de México sino de Argentina y Uruguay, no así en el caso de Chile, que en cambio parece haber sido más afectado por la crisis del sudeste asiático y la posterior devaluación brasilera. La alianza comercial México-Estados Unidos a través del NAFTA comienza también a manifestar sus efectos en la segunda mitad de la última década. En suma, aunque los cuatro países mejoraron visiblemente su desempeño económico con respecto a la llamada “década perdida”, su comportamiento también ha reflejado tanto sus particulares estrategias de inserción internacional como las vicisitudes de economías cuya creciente globalización las hace más vulnerables a crisis externas.

Gráfico 1. Evolución del producto bruto interno



Fuente: en base a Cuadro A-1 de CEPAL, 2000(a):85 (cifras del 2000 son preliminares).

Las fluctuaciones del producto inciden sobre las posibilidades de mejoramiento del bienestar de los hogares básicamente a través de la ampliación de las oportunidades de empleo. Nuevamente, el comportamiento de México se distingue con nitidez de los otros países. En el gráfico 2 se puede observar que en 1995, después de la crisis que acompañó la devaluación de su moneda y que se tradujo en una tasa de crecimiento negativa cercana al 8% , México alcanzó sus niveles más altos de desempleo —alrededor del 6%—, pero en el resto de ese quinquenio recuperó rápidamente las bajas tasas de desocupación que han caracterizado su mercado. De hecho, fuera de la crisis del año 1995 y de sus reverberaciones en el 96, el país ha mostrado durante toda la década las tasas de desempleo más bajas de toda la región.

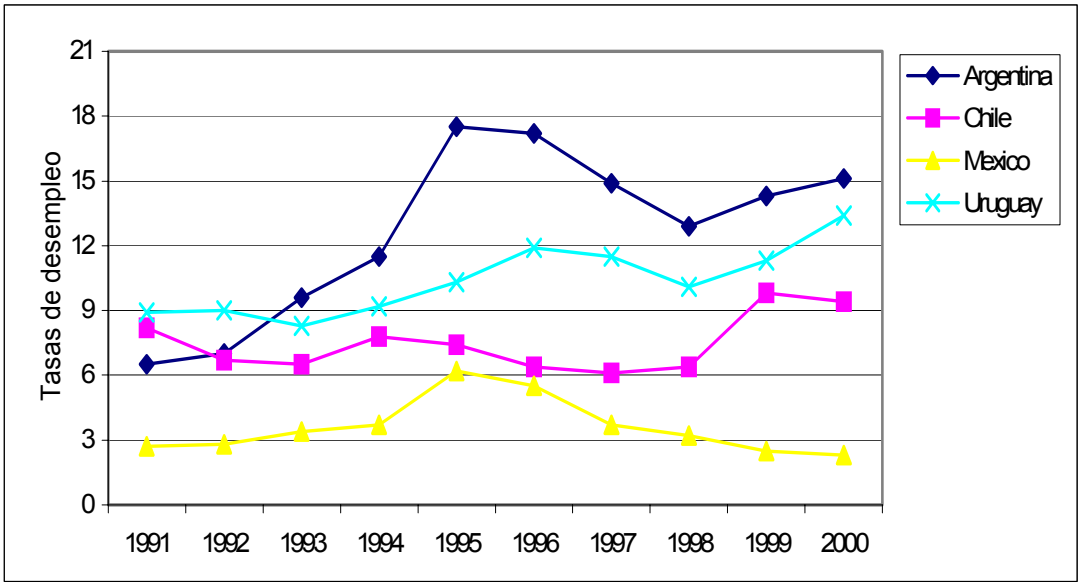
Argentina y Uruguay muestran perfiles opuestos al de México. Aun cuando desde 1991 hasta 1997 mostraron tasas de crecimiento superiores o iguales a aquel país, sus tasas de desempleo fueron sistemáticamente mayores. El caso de Argentina es llamativo, porque con un crecimiento superior al 5% anual entre 1991 y 1994, sus tasas de desempleo pasan en ese periodo del 6,5% al 11.5%. El cuadro 2 resume las relaciones entre el crecimiento del producto y el desempleo en la década pasada y muestra con claridad los casos en los que el crecimiento del producto no se reflejó en reducción de la desocupación y, como se desprende de la lectura de los gráficos 3, 4, 5 y 6, tampoco en generación de empleo.

Cuadro 2. Crecimiento del producto bruto interno y de las tasas de desempleo urbano en el período 1991-2000

	Tasa promedio anual del crecimiento del producto interno bruto	Incremento de las tasas de desempleo urbano: 1991=100
Argentina	4,2	232,2%
Chile	6,6	114,6%
México	3,5	85,2%
Uruguay	3,0	150,6%

Fuente: en base a CEPAL, 2000(a).

Gráfico 2. Tasas anuales medias de desempleo urbano



Fuente: en base a Cuadro A-5 en CEPAL, 2000(a): 89.

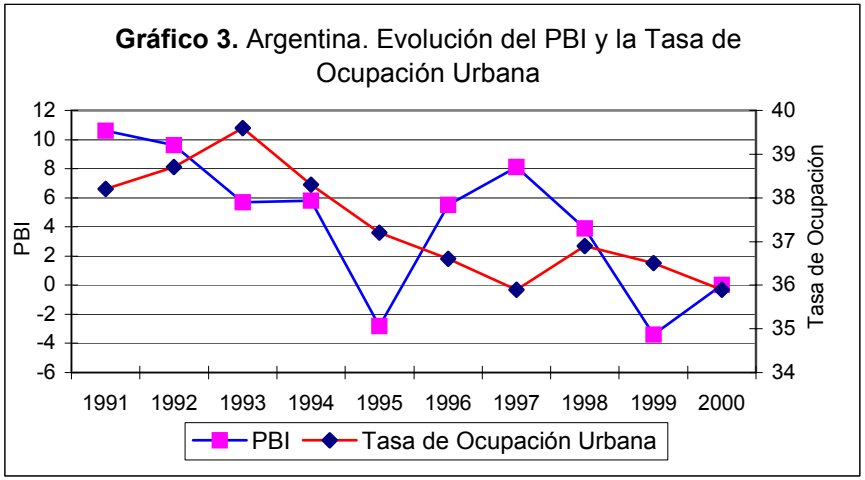


Gráfico 3. Argentina. Evolución del PBI y la Tasa de Ocupación Urbana

Fuente: Ibídem.

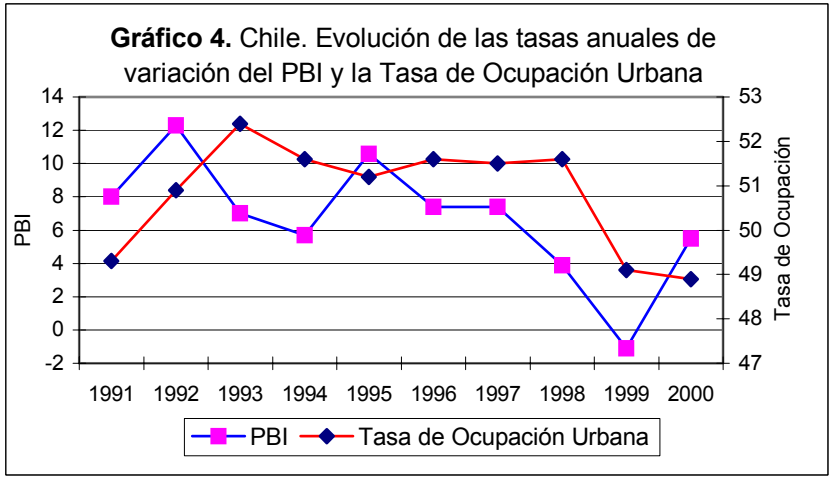


Gráfico 4. Chile. Evolución de las tasas anuales de variación del PBI y la Tasa de Ocupación Urbana

Fuente: Ibídem.

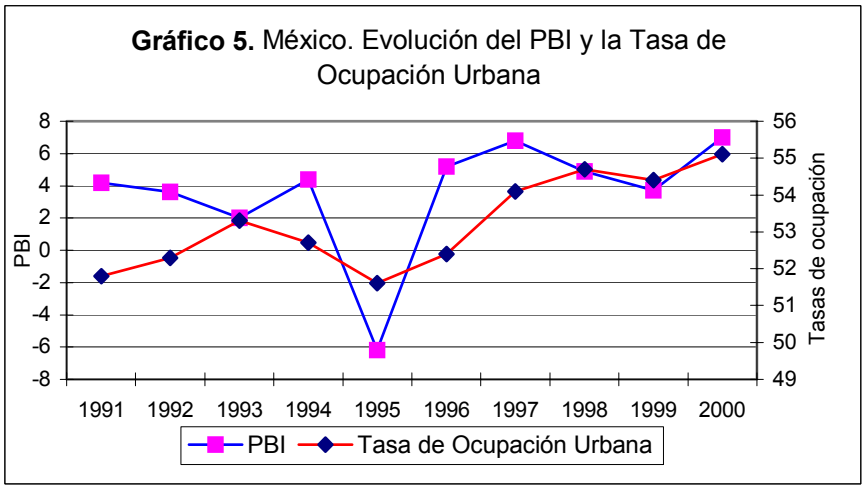


Gráfico 5. México. Evolución del PBI y la Tasa de Ocupación Urbana

Fuente: Ibídem.

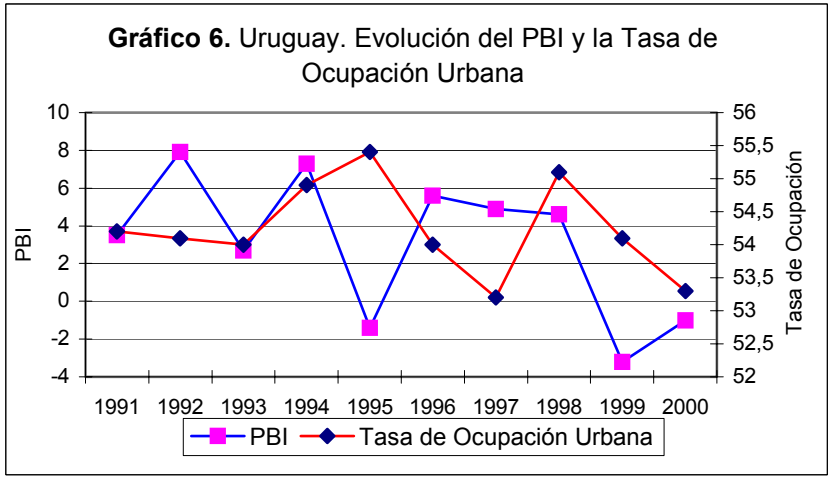


Gráfico 6. Uruguay. Evolución del PBI y la Tasa de Ocupación Urbana

Fuente: Ibídem.

Todo parece indicar que, fuera del caso mexicano, el nivel de crecimiento necesario para producir un descenso en la tasa de desempleo es relativamente elevado. Según el Balance Preliminar de las Economías de la región que hace CEPAL en el 2000, a principios del actual milenio ese nivel de crecimiento se ubicaba, como promedio para América Latina, en una cifra cercana al 4% anual. Por debajo de esa tasa, el efecto de la mayor actividad económica solo parece frenar el aumento del desempleo sin llegar a reducirlo.[11] Pero como se refleja con claridad en los datos del cuadro 2 —especialmente en la comparación entre México y Uruguay con tasas de crecimiento parecidas en la década pasada—, la tasa a la que el aumento de la actividad económica se traduce en número y calidad de empleos depende de la modalidad que asuma el crecimiento en cada país.

Esta gruesa caracterización de los contextos nacionales en términos de su estructura productiva, de la forma de inserción en el sistema internacional, de las tasas de crecimiento del producto y de la evolución de las tasas de empleo y desempleo es suficiente para señalar algunas grandes diferencias contextuales que pueden orientar la lectura comparada de los resultados de los estudios de las cuatro ciudades. Una de las ideas medulares que orienta este capítulo es que las características de esas matrices culturales y regímenes de bienestar nacionales determinan los márgenes de maniobra y las estrategias de adaptación que pueden adoptar los países para enfrentar el desafío de la globalización.[12] De modo que para una mejor comprensión de estos fenómenos es conveniente agregar a esta descripción algunos elementos que corresponden a la naturaleza, tanto de las matrices socioculturales nacionales como de los regímenes de bienestar cuya emergencia favorecen.

2. Matrices socioculturales nacionales[13]

En lo que sigue se presentan algunos indicadores de aspectos sociodemográficos de los cuatro países considerados. También se presentan algunas medidas de los progresos que éstos realizaron en cuanto a derechos sociales y derechos asociados al trabajo donde se plasman los contenidos de sus matrices socioculturales.

a. Situación social y demográfica

Los países del cono sur se distinguieron en la región por sus avances más tempranos en las etapas de la transición demográfica y en indicadores básicos de desarrollo social. En el gráfico 7 se aprecia que ya en los años cincuenta tanto el nivel de urbanización y

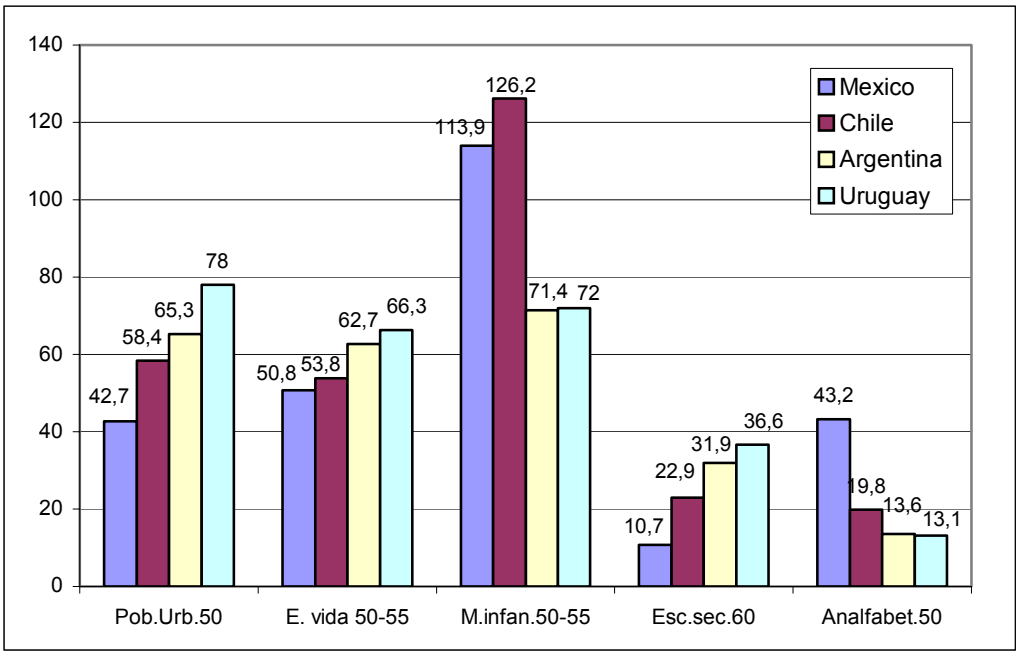
[11] CEPAL, 2000(a).

[12] Esta idea está tomada de Gosta Esping Andersen (1999). La noción de "régimen de bienestar" refiere a la interacción entre los mercados de trabajo, la familia y el Estado de bienestar (Esping Andersen, 1999:4).

[13] Por matrices socioculturales nacionales entendemos la constelación de valores que orientan y penetran la estructura de las instituciones que en toda sociedad resultan claves para el bienestar de la población. Entre esos valores se destacan la prioridad otorgada al ideal de igualdad de oportunidades para todos, que establecen los umbrales de tolerancia a las desigualdades, los que generan sentimientos de obligación moral y solidaridad hacia los más deprivados y la aceptación o rechazo a las pretensiones de superioridad social de los más aventajados que descansan sobre bases adscriptivas.

de esperanza de vida al nacer ordenaba a estos cuatro países en una jerarquía similar a la que presentaban en indicadores de avances en derechos sociales básicos de salud y educación, como son la mortalidad infantil y las matrículas de educación secundaria.

Gráfico 7. Indicadores seleccionados de la situación sociodemográfica a mediados del siglo XX



Fuente: Ibídem.

En cuanto a su estructura social, también en esos países, y particularmente en el caso de Argentina y Uruguay, fue temprana la formación de amplias capas medias cuyo peso relativo otorgó un tono mesocrático al perfil de sus sociedades. Con respecto a las magnitudes relativas de pobreza, las estimaciones más antiguas que permiten comparar la situación en estos cuatro países surgen del estudio realizado por Oscar Altimir para 1970.[14] Aunque dicho estudio arroja cifras inferiores a las que caracterizaron a estos países en el resto del siglo XX, el ordenamiento resultante es similar al que surge cuando se considera información más reciente. Así, los datos sobre pobreza urbana y sobre desigualdades en la distribución de ingreso para el inicio y el final de la década de los noventa refuerzan la imagen anterior acerca de las posiciones relativas de estos países en cuanto a sus avances en desarrollo social (ver cuadro 3).

[14] Altimir, 1979.

Cuadro 3. Pobreza y desigualdad de ingresos en los hogares urbanos, 1990-1999*

	Hogares pobres		Desigualdad de ingresos	
	1990	1999	1990	1999
Argentina	16,2	13,1	13,5	16,4
Chile	33,3	16,2	18,2	18,7
México	34,2	31,0	17,2	18,4
Uruguay	11,8	5,6	9,4	8,8

*Los hogares pobres corresponden al porcentaje sobre el total de hogares urbanos. Las cifras referidas a la distribución del ingreso corresponden al cociente entre el ingreso medio per cápita de los hogares del 10% más alto de la distribución y el ingreso medio per cápita en los hogares del 40% más bajo de la distribución de ingresos.
Fuente: Cuadro II.1 en CEPAL, 2001.

b. Derechos de los trabajadores

A medida que el avance de la globalización comercial fuerza al descenso y a la unificación de las tarifas arancelarias, va dejando al descubierto la naturaleza de las ventajas comparativas de los países. Esas ventajas son relativas tanto a la configuración de los activos nacionales como a los requerimientos de las estructuras de oportunidades que se abren en el mercado internacional. Las ventajas pueden localizarse tanto en la abundancia de recursos naturales, en la relación costo/calidad de los recursos humanos, como en la capacidad institucional para articular en forma sistémica los diferentes recursos nacionales y para adaptarse con rapidez a los cambios en las estructuras de oportunidades de un mundo crecientemente globalizado.

La particular configuración del portafolio de activos de los países contribuye sin duda a acotar la gama de estrategias alternativas con que éstos pueden responder a los problemas que va planteando la competencia en el mercado internacional. Un componente central de esa configuración de activos son los recursos humanos. Dado que las normas que regulan el mercado laboral, las negociaciones colectivas y las protecciones de los trabajadores establecen, al menos desde el punto de vista del Derecho, las condiciones mínimas de disponibilidad de la fuerza de trabajo, las maneras en que se puede movilizar ese activo estarán limitadas por las características de los sistemas nacionales de seguridad social. En otras palabras, los avances que realizaron los países en la regulación de los mercados laborales y en la protección de los trabajadores acotan los márgenes de maniobra dentro de los cuales las empresas pueden dar respuesta a los muchos desafíos que les plantea la constante ampliación de las fronteras comerciales y tecnológicas, así como la expansión de las empresas multinacionales.

Los países examinados muestran amplias diferencias tanto en lo que hace a derechos de los trabajadores como en cuanto a la solidez de las instituciones que controlan su cumplimiento. Un indicador aproximado de la extensión de esos derechos es el

porcentaje de los asalariados que cotizan en la seguridad social. Dado que en el sector formal de los cuatro países esos porcentajes varían entre el 80% y el 90%,[15] a los efectos de comparar la profundidad de los avances nacionales en este campo es conveniente desplazar la mirada hacia los sectores que usualmente están menos protegidos. Eso es lo que se hace en el cuadro 4, donde se presentan las proporciones de asalariados domésticos y en empresas de hasta cinco trabajadores que cotizan a la seguridad social.[16] Otro indicador que complementa la información sobre el desarrollo de los sistemas nacionales de seguridad social es el porcentaje de población de 65 años y más que recibe ingresos por concepto de jubilaciones y pensiones. Como los datos están referidos a 1997, la cobertura que revelan corresponde a trabajadores que ya han abandonado el mercado laboral y por ende puede no reflejar cambios recientes en la cobertura de las prestaciones previsionales.

Cuadro 4. Porcentaje de asalariados domésticos y en empresas de hasta 5 trabajadores que cotizan en la seguridad social (1990), y población de 65 años y más que recibe ingresos por jubilaciones y pensiones (1997). Áreas urbanas

	Asalariados informales cotizantes a la seguridad social*	Asalariados informales sobre el total de asalariados*	Población de 65 y más que recibe ingresos por jubilaciones o pensiones**
México	12,7	26,7	26,0
Argentina	24,9	34,5	77,0
Chile	59,0	23,3	70,0
Uruguay	63,6	26,6	89,0

Fuente: * cuadros 6ª y 8ª en OIT, 2000. ** Gráfico IV.2 en CEPAL, 2000(b).

De los cuatro países, Argentina, Chile y Uruguay han sido pioneros en el desarrollo de los sistemas de seguridad social en América Latina,[17] mientras que México muestra menos avances en estos tipos de protecciones.[18] El caso de Argentina llama la atención por la aparente discrepancia entre las cifras de jubilados y pensionados y las cotizaciones de los asalariados informales, que representan más de un tercio de los asalariados. Aunque parte de la diferencia puede ser atribuida a un sector de autoempleados —alrededor de un 20% de la PEA ocupada— que habiendo gozado en el pasado de condiciones favorables de trabajo alcanzaron a realizar los aportes previsionales, resulta plausible argumentar que esa discrepancia obedece al fuerte repliegue que han experimentado las prestaciones sociales con el avance de las nuevas modalidades de crecimiento en ese país.

[15] Ver OIT, 2000.
[16] OIT, 2000. La información sobre la cobertura del sector informal es escasa. Un trabajo pionero al respecto es el que Carmelo Mesa Lago (1990) realizó para PREALC, en que tomó como casos de estudio Jamaica, Costa Rica, México y Perú.
[17] Ver el trabajo de Carmelo Mesa Lago (1985). Ver también el de Fernando Filgueira (1998).
[18] Las debilidades de los sistemas de jubilaciones y pensiones usualmente se asocian al mantenimiento de fuertes funciones de protección por parte de las familias, presionadas a suplir las carencias de seguridades que se pueden obtener a través del Estado y/o del mercado.

Chile y Uruguay se destacan por la extensa cobertura de estas prestaciones. El caso de Uruguay, una sociedad que se caracteriza en la región por el mayor peso relativo de la población de 65 y más (12,9%), triplicando las cifras de México y casi duplicando las de Chile, y de los cuales prácticamente el 90% goza de una jubilación o de una pensión, es un ejemplo de sistema de bienestar consolidado que brinda una amplia protección a los adultos mayores.

Como han mostrado otros estudios, el ordenamiento que se desprende de las cifras del cuadro 4 no es nuevo.[19] La escasa información disponible a comienzos de los años setenta sobre estos temas permitiría constatar un ordenamiento similar de estos cuatro países en términos de la población cubierta por los sistemas de seguridad social.[20]

Fernando Filgueira ha realizado una síntesis de la economía política del desarrollo de estos países que ayuda a delinear las diferencias en los perfiles nacionales. Dicha síntesis, que ubica el momento de consolidación de esos sistemas en el período en el que predominaba el sistema de sustitución de importaciones, da cuenta de algunas características básicas de sus matrices sociopolíticas y culturales y sus sistemas de protección social. Filgueira afirma:

> *Los casos de Argentina y Uruguay presentaron un modelo de sustitución de importaciones anclado en exportaciones de bienes primarios con muy baja demanda de mano de obra y con alta rentabilidad internacional. Fuertes procesos migratorios hacia los centros urbanos crearon presión para la incorporación de sectores subalternos. El Estado apoyó esta incorporación mediante la captación de empleo público y el apoyo a la industria doméstica. El poder del Estado sobre los capitales domésticos (la alianza antischumpeteriana de la que habla Evans) sumado a la temprana sindicalización de los sectores subordinados, permitió negociar e implementar extendidos programas de protección social con financiamiento tripartito en el caso del seguro social, y unilateral en el caso de la educación y para ciertas áreas de la salud. Chile es un caso más complejo, con un importante desarrollo del modelo de sustitución de importaciones, que se apoyó en la minería y una economía agraria exportadora más diversificada, y de mayor demanda de mano de obra que en los otros dos países. Al igual que éstos, presentó una importante migración rural urbana, aunque el proceso fue más tardío. Los primeros grupos en incorporarse a la protección social fueron, como en Argentina y Uruguay, los profesionales y empleados públicos. Las elites estatales, utilizando los recursos del comercio exterior, desarrollaron los primeros programas de prestación de servicios sociales (educación y, en menor medida, salud) y de seguro social. Por su parte, núcleos fuertemente sindicalizados en la minería y articulados a los partidos*

[19] Marshall, 1968.
[20] Filgueira, 1996. Mesa Lago y Bertranou, 1998.

políticos en los centros urbanos, fueron capaces de presionar y lograr la incorporación a los sistemas de protección y servicios sociales.[21]

Filgueira clasifica estos tres países dentro de lo que denomina "universalismo estratificado" en alusión al orden de acceso a las protecciones y beneficios de distintos estratos ocupacionales, así como también a la calidad de los mismos. El caso de México, en cambio, es clasificado por el mismo autor en la categoría de "regímenes duales", en los cuales, paralelo a un desarrollo importante de la cobertura de la seguridad social en los trabajadores del mercado formal y del Estado, se observa una virtual desprotección y baja incorporación, ya sea por el mercado o por el Estado, de la mayor parte de la población trabajadora.[22]

La clasificación de Filgueira es útil a nuestros efectos y congruente con los datos antes presentados. Parece conveniente, sin embargo, complementarla con algunas precisiones, cada una de las cuales señala rasgos de la estructura social, del mercado o del sistema político que, además de diferenciar entre sí a los países que el autor incluye en la categoría "universalismo estratificado", inciden en las estrategias alternativas de adaptación frente a la globalización.

La primera precisión refiere a las pautas de estratificación preexistentes a la consolidación de los sistemas de protección social, que permitirán diferenciar los casos de Argentina y Uruguay respecto del caso de Chile. La existencia en este último país de una economía agraria más diversificada, con mayor demanda de mano de obra y escasez relativa de tierras apropiadas para el cultivo, favoreció la formación de estructuras sociales rurales polarizadas entre dueños de fundos y un campesinado de subsistencia, los miembros de cuyas familias operaban también como peones agrícolas permanentes o zafrales. Bajo tales circunstancias, cuando se producen los grandes desplazamientos de mano de obra del campo a las ciudades, las segmentaciones urbanas previas fueron reforzadas por la proyección sobre ese escenario de los modelos de relaciones y distancias sociales propias de aquel mundo rural.[23] De modo que los avances de la universalización de las prestaciones sociales en Chile, que se dieron fundamentalmente en las ciudades, se fueron asentando sobre matrices socioculturales y patrones de integración que incorporaron más elementos de segmentación que en los otras dos sociedades del cono sur, y cuya naturaleza se traducía tanto en los niveles de distancia social y en el carácter asimétrico de las relaciones cotidianas entre los distintos estratos, como en la forma en que éstos se distribuían en los espacios urbanos, y en la calidad de los servicios básicos a los que accedían los hogares pertenecientes a esos estratos.

La segunda precisión tiene que ver con el dinamismo del mercado y de los procesos de movilidad social y nos permite distinguir el caso de Argentina del resto. Desde fines del siglo XIX, el dinamismo del mercado argentino le permitió operar como un centro

---

[21] Filgueira, 1996:10.
[22] Filgueira, 1996:11.
[23] Las reformas agrarias implementadas entre 1965 y 1973 por los gobiernos de Frei y Allende en Chile fueron claros intentos de atacar las bases económicas de las desigualdades de las estructuras sociales rurales.

importante de absorción de mano de obra internacional, manteniendo durante décadas tasas de desempleo abierto inferiores al cinco por ciento. La combinación de "frontera urbana abierta"[24] o exenta de grandes resistencias, abundancia de puestos de trabajo y un tipo de expansión económica que generaba expectativas ciertas de movilidad social, permitieron que un importante segmento de trabajadores visualizara el autoempleo no como un refugio a la falta de trabajo asalariado sino como una vía para mejorar sus condiciones de vida, meta que motivó a muchos asalariados a ahorrar e invertir pequeños capitales en la instalación de talleres de reparaciones, comercios o microempresas industriales. El crecimiento de la demanda internas de bienes y servicios que desencadenaron los procesos de sustitución de importaciones y de urbanización acelerada, dieron fuerte impulso a esos emprendimientos. Bajo estas circunstancias se constituyó un mercado informal *sui generis*, que aun cuando funcionaba débilmente conectado con las regulaciones del mercado laboral —de ahí quizás los relativamente bajos porcentajes de cotizantes en ese sector— se expandía con el auge económico y se contraía con las recesiones.

La tercera precisión refiere a diferencias en cuanto al rol que jugaron algunas características de los sistemas políticos en las formas de integración de la sociedad. En el caso uruguayo, una parte importante del excedente generado por la alta rentabilidad de la exportación de los productos primarios se distribuyó a través de un sistema político caracterizado por un intenso y extenso clientelismo. En una sociedad pequeña y con altos niveles de urbanización, la fuerte expansión del Estado durante el período de sustitución de importaciones hizo posible que las redes de protección del clientelismo político llegaran, directa o indirectamente, al menos a uno de los miembros de la mayoría de las familias ubicadas en cualquiera de los espacios de la pirámide de estratificación urbana. Esta amplia penetración en la población, reforzó, indirectamente, el papel protector de las familias, convertidas por ese proceso en portadoras de un legado de capital social localizado en las redes políticas. La importancia de este hecho no es menor, por cuanto las presiones por controlar los déficit fiscales así como por introducir reformas en el Estado que disminuyan su costo y aumenten su eficiencia, ponen en cuestión la disponibilidad de los recursos que puede movilizar el sistema político para mantener estos mecanismos de integración social.

Agudizado su carácter a partir del fin de la segunda guerra mundial, el sistema político argentino se distingue por lo que Guillermo O¨Donnell ha llamado "corporativismo anárquico", y cuyo comportamiento Tulio Halperín Donghi condensara bajo la fórmula de "denegación recíproca de legitimidad entre actores".[25] En la mayor parte del siglo XX, ese sistema político demostró una y otra vez su incapacidad para construir los consensos mínimos necesarios para el desarrollo de prácticas eficaces de negociación democrática. Esa ineptitud para resolver dentro del orden institucional las intensas pugnas distributivas y los conflictos de intereses inter e intrapartidarios, junto a la semi-institucionalización del rol político del "factor militar" por más de medio siglo, condujo a que la mayoría de los gobiernos elegidos en las urnas durante el siglo pasado no

[24] La noción de frontera es utilizada aquí como sinónimo de "oportunidad", en analogía a la operación que realiza el —ya clásico— historiador estadounidense Frederick Jackson Turner (1961).
[25] Ver Tulio Halperin Donghi (1994).

llegaran a completar su mandato.[26] La historia de las vicisitudes políticas y económicas del país apunta a concluir que cualquier interpretación de la misma debe considerar ese rasgo del sistema político argentino como una dimensión esencial de su matriz sociocultural, aunque, desafortunadamente, también debemos reconocer que la evaluación de su incidencia sobre las transformaciones que está sufriendo la estructura social escapa a los límites de este capítulo.

c. Matrices socioculturales, regímenes nacionales de bienestar y flexibilización de los mercados de trabajo

Más allá de lo que establecen las leyes que regulan los mercados de trabajo, en la gran mayoría de los países de la región se han producido avances notorios en la flexibilización de las relaciones laborales. Pareciera que a impulsos de la lógica de funcionamiento de un mercado internacional en transformación incesante y de las presiones que de él se derivan, el punto de equilibrio de la pugna de intereses entre representantes del Estado, empresarios y trabajadores se estuviera deslizando inexorablemente hacia el polo donde se concentran los intereses empresariales. Cierto es que, ante la ampliación de las fronteras de competitividad, la capacidad de cambio y la rapidez y profundidad de las reestructuraciones que son necesarias para que las empresas públicas y privadas, exigen una alta flexibilidad. Esa flexibilidad es requerida ya sea para despedir y contratar empleados o para concertar negociaciones colectivas en términos de las características de la empresa más que en términos de la rama de producción. Dicha necesidad se torna aún más apremiante en los sectores de mercado donde se han enquistado bolsones de resistencia corporativa que, pese a la baja calidad y alto costo de los bienes y servicios que producen, logran mantener una alta protección de sus actividades, imponiendo, de ese modo, un pesado lastre a los esfuerzos por mejorar la competitividad sistémica.

Argumentos de este tipo han llevado a plantear la flexibilización de las relaciones laborales como una de las condiciones necesarias para un crecimiento vigoroso que motorice la creación de empleo y mejore las condiciones generales de vida. Sin embargo, la experiencia con los avances de la flexibilidad laboral en los países de la región no ha generado hasta el momento evidencia que brinde aval al cumplimiento de esa promesa. Lo que sí constatan las encuestas de opinión realizadas en varios países, en cambio, es un aumento de la incertidumbre con respecto a la estabilidad del trabajo, asociada a tasas elevadas de desempleo abierto, a la prolongación de los periodos de desempleo y a la ampliación de modalidades de contratación que acotan el tiempo de empleo y que excluyen a personas de afiliaciones institucionales y de beneficios sociales. Dicha incertidumbre está operando, de hecho, como una forma de ajustar hacia abajo las expectativas de salarios de la población activa que queda desempleada o que tiene temores de entrar en esa situación, particularmente entre los trabajadores

[26]Mientras escribía este capítulo —diciembre del 2001— se desencadenaron los graves conflictos sociales que se tradujeron, entre otras cosas, en violentos estallidos populares y el reemplazo de tres presidentes en una semana, y cuyo final es todavía impredecible.

de menor calificación.[27] Paralelamente, los datos de las encuestas de hogares muestran crecientes desigualdades de ingreso entre los trabajadores de alta y baja calificación.

Las respuestas de los distintos estratos socioeconómicos y de sus organizaciones a estos fenómenos, así como a las transformaciones en la estructura productiva y en los mercados de trabajo, no pueden comprenderse fuera de las características medulares de las matrices socioculturales nacionales. En términos muy simples: las formas en las que las clases sociales reaccionan a niveles similares de incertidumbre laboral, protecciones asociadas al trabajo y a brechas de riqueza o ingresos, varían de país a país según sus legados históricos y sus inercias culturales. En el caso de las sociedades latinoamericanas, ello no implica restar importancia al pasado compartido de la colonización española, ni a las huellas comunes de un plan de conquista territorial planeado y conducido por un mismo imperio. Lo que se enfatiza, sin embargo, es que sobre la plataforma de esos antecedentes comunes, las sociedades fueron construyendo matrices socioculturales con fuertes matices propios. Diferencias en las estructuras de producción, en la composición de los recursos naturales, una mayor o menor homogeneidad étnica de la población, las particulares vicisitudes de los procesos de independencia, las formas diversas en que se fueron poblando sus territorios y la orientación que asumieron las elites políticas, fueron modelando y consolidando esas divergencias. Estas configuraciones iniciales fueron determinantes de la evolución de la cobertura y de la implementación real de derechos civiles y políticos, pero particularmente de los derechos sociales. De hecho, es a través de la extensión de estos derechos que los países latinoamericanos fueron incorporando los ideales de igualdad que se generaban en las usinas ideológicas del Viejo Mundo y de los países de América del Norte. En suma, las matrices socioculturales nacionales fueron cristalizando en regímenes de bienestar con desarrollos y perfiles diferentes.

Una característica central de esos perfiles es el vigor que asume en los distintos países de la región el ideal de igualdad de oportunidades para todos, el énfasis en la equidad que reflejan sus instituciones y los consecuentes umbrales de tolerancia hacia las situaciones de desigualdad social. A este respecto, cabe señalar una tendencia de la cual afloran señales todavía débiles pero consistentes: el impacto de las consecuencias sociales de la apertura y la globalización parece estar inversamente relacionado con los avances que realizaron las sociedades por hacer realidad el ideal de igualdad de oportunidades para todos. En rigor, no resulta extraño que sea en los sectores más presionados por desandar el camino de las conquistas sociales donde se activen las resistencias más fuertes a la flexibilización y a la desregulación, resistencias que ponen trabas a la puesta en marcha efectiva de las nuevas modalidades de crecimiento. En cambio, en aquellas sociedades latinoamericanas que arrastran fuertes hipotecas de segmentación social, que mantienen parcelados los derechos ciudadanos, y en las cuales no ha habido un cuestionamiento exitoso de las pretensiones de superioridad social de las elites tradicionales, las matrices socioculturales parecen superponerse, sin mayores roces, a aquellas que se proyectan desde las nuevas modalidades de crecimiento. Cuando no han experimentado procesos de integración social a través de

[27] Buchelli y Furtado, 2001.

la adquisición progresiva de derechos ciudadanos, los hogares de menos recursos parecen más proclives a aceptar la propuesta de integrarse a través del consumo. Cuando no han tenido la experiencia de participación en servicios públicos integrados, parecen más proclives a aceptar la segmentación de los servicios. Paradójicamente, entonces, allí donde los componentes de inequidad de las matrices socioculturales nacionales resultan congruentes con el tipo de estructura social que favorece el mundo post-industrial, las resistencias a las nuevas modalidades de crecimiento parecen ser menores. Y otra paradoja asociada a la anterior: en los países y sectores sociales en que más raíces han echado las estructuras de la sociedad industrial y del Estado de bienestar, mayores y más fuertes son las resistencias hacia la afirmación de una sociedad post-industrial.

SEGMENTACIÓN DE LAS ESTRUCTURAS DE OPORTUNIDADES EN EL MERCADO LABORAL Y OTRAS ESFERAS SOCIALES, EN LAS CUATRO CIUDADES CONSIDERADAS C.

El examen de los efectos sobre la estructura social de las transformaciones económicas que experimentan las grandes ciudades de la región puede hacerse al menos desde dos ópticas. Una de ellas, que desde los inicios de la década de los noventa ha tenido fuerte influencia en las reflexiones de los estudiosos de los procesos urbanos, fue planteada por Saskia Sassen en su libro *La Ciudad Global*. La misma propone que el cambiante rol que están asumiendo las grandes ciudades (su referencia en ese caso eran New York, Londres y Tokio) en el funcionamiento de un sistema de ciudades organizado globalmente, actúa como uno de los determinantes más importantes de las formas que asumen las estructuras sociales de esos centros urbanos.[28] Como resultado del análisis de la dinámica de funcionamiento de las cuatro ciudades que aquí se consideran, Bryan Roberts sostiene en un artículo reciente que, sin negar el impacto de las transformaciones estudiadas por Sassen, las consecuencias homogeneizadoras más significativas sobre las estructuras sociales urbanas provienen de los avances tecnológicos, de la ampliación de las fronteras de competitividad, del movimiento libre de los capitales y de la reducción de la intervención estatal en la economía.[29] Una de esas consecuencias es que, a diferencia del periodo de sustitución de importaciones, donde en la mayoría de los países de la región se produjo una transferencia de mano de obra de actividades menos productivas a otras más productivas y una creciente articulación del sector informal con el formal, los procesos que acompañan las nuevas modalidades de crecimiento estarían acompañados de destrucción de puestos de trabajo no calificado en los sectores más productivos, un desplazamiento de los trabajadores que ocupaban esos puestos hacia los sectores menos productivos, y una menor articulación entre los dos sectores.

Estas transformaciones forman parte de una modalidad de crecimiento que se basa fundamentalmente en el procesamiento del conocimiento y que avanza sobre todos los

[28] Sassen, 1999.
[29] Roberts, 2001.

sectores de la economía. Los trabajadores menos calificados son afectados por una reducción en la cantidad y calidad de los empleos a los que pueden acceder que produce un debilitamiento de sus vínculos con el mercado laboral, tendencias que se manifiestan principalmente en una disminución de los ingresos y aumento de su fluctuación en el año; una baja de la cobertura de la seguridad social y menores prestaciones derivadas del empleo; un mayor número de trabajadores sin contrato o con contratos transitorios; una menor antigüedad promedio en la ocupación o en el área ocupacional; una mayor frecuencia de entradas y salidas al mercado de trabajo, mayores tasas y mayor duración del desempleo; una menor participación en las asociaciones gremiales; y una disminución general del peso relativo del mundo del trabajo en la formación de sus redes sociales.

Hay, por lo menos, cuatro vías a través de las cuales estos procesos afectan los patrones de integración a la sociedad de las personas con menores calificaciones. En primer lugar, el mundo del trabajo pierde la influencia predominante como ámbito de formación de las identidades adultas que tuvo desde el inicio de la revolución industrial. En segundo lugar, los ingresos bajos y discontinuos impiden a estos grupos reemplazar parcialmente el mundo del trabajo por el mundo del consumo como eje fundamental en la formación de identidades y en la integración a la sociedad.[30] Tercero, la inestabilidad de los contratos, la precariedad de la cobertura de prestaciones, así como el alejamiento de las grandes empresas, producen un deterioro de las condiciones que favorecen la formación de ciudadanía, condiciones que en Occidente estuvieron estrechamente ligadas a la adquisición de derechos sociales por la vía de la participación laboral. Efectos similares tiene la falta de participación en las organizaciones sindicales y de contacto con trabajadores más calificados, con quienes se deja de compartir problemas, destinos e instituciones (empresa y sindicato). Finalmente, a menos que operen políticas específicamente diseñadas para evitarlo, el aumento o la permanencia de fuertes desigualdades de ingreso entre trabajadores de menor y mayor calificación tenderá a trasladarse a otras esferas sociales, segmentando ámbitos de interacción entre vecindarios, escuelas, servicios de salud, transporte y espacios de esparcimiento, aumentando de ese modo el aislamiento social de los pobres urbanos.

Si bien la puesta a prueba de estas ideas remite a diseños de investigación que escapan a los límites del proyecto que ha orientado los trabajos aquí incluidos, solo a los efectos de una primera evaluación de la plausibilidad de las mismas en lo que sigue se examinará la evidencia pertinente que presentan los estudios de caso incluidos en este volumen.

[30] Aunque se puede argumentar que, aun cuando en períodos de auge la participación en el mundo del consumo pueda cumplir parcialmente esta función, la naturaleza misma del rol de consumidor inhibe su capacidad de estructurar identidades.

1. Disparidades en el mercado de trabajo

a. Brechas en las oportunidades de empleo

La tasa de desempleo abierto es un indicador crítico para evaluar el impacto social de las nuevas modalidades de crecimiento. Los cambios en la magnitud del desempleo y en su duración media tienen consecuencias directas sobre el consumo, sobre la formación de identidades, sobre el acceso a prestaciones y derechos que constituyen la base de la ciudadanía social, sobre la posibilidad de acumulación de habilidades y destrezas que hacen a la capacidad de negociación en el mercado y sobre la posibilidad de mantener redes sociales basadas en el trabajo. La significación de estas consecuencias está directamente relacionada con la duración del desempleo, con la existencia, cobertura y montos transferidos a través de seguros de paro, y con la cobertura y efectividad de las instituciones dedicadas a actividades de reciclamiento o mejoramiento de la capacitación profesional. Esto es, un "desempleo friccional", con buenos seguros de paro y amplias oportunidades de capacitación puede formar parte de la dinámica de funcionamiento de un mercado con escasas consecuencias negativas sobre los vínculos que con él mantienen los desocupados.

El cuadro 5 presenta la evolución del desempleo abierto en las cuatro ciudades, según los años de estudios completados por los trabajadores, entre 1990 y 1998. En el caso de Argentina, las tres categorías de años de estudios consideradas para el año 1998 corresponden a la finalización del ciclo primario, secundario y universitario, por lo que no son exactamente comparables con el resto de la información.

Cuadro 5. Tasas de desempleo abierto, según número de años de instrucción. 1990 y 1998

Años de instrucción	Argentina		Chile		México		Uruguay	
	1990	1998	1990	1998	1990	1998	1990	1998
0-9 años*	6.4	17.7	9.7	12.5	2.8	2.4	7.9	10.6
10-12 años	3.0	12.5	9.2	10.2	3.8	3.7	10.0	11.8
13 y más	1.6	6.8	6.3	7.1	2.4	3.9	5.9	6.8
Total	5.9	13.4	8.7	10.1	3.3	3.2	7.2	8.3

*Promedio no ponderado de los datos correspondientes a 0-5 años y 6-9 años.
Fuente: Cuadro 13 en CEPAL, 2000(b):267.

Con la excepción de México, en las ciudades estudiadas se observa un aumento de las tasas de desempleo abierto en el periodo. En las ciudades donde crece el desempleo total, también crece en cada uno de los estratos educativos, pero con una tendencia al aumento de las disparidades en puntos porcentuales entre los menos y los más educados.

b. Brechas en la calidad de las condiciones de trabajo

En sus estudios sobre la evolución de los regímenes de bienestar en los países desarrollados, Esping Andersen alude a una relación inversa entre la generación de empleo y el mantenimiento o aumento de las regulaciones laborales y afirma que la decisión de mantener las tasas de empleo desregulando el mercado "inevitablemente aparejará más pobreza y más desigualdad".[31] Utilizando datos de los estudios incluidos en este volumen, Bryan Roberts ha explorado esta relación vinculando el ritmo de crecimiento del desempleo con el ritmo de crecimiento de la precarización laboral. Roberts encuentra que en las dos ciudades con una tradición más fuerte de protección laboral y de mercados formalizados —Buenos Aires y Montevideo— *"la proporción de desempleo abierto aumenta más rápido que la proporción de empleo precario".* En cambio, en el caso de México, que en términos relativos a las otras tres ciudades exhibe la tradición más débil en este campo, decae el desempleo pero *"se incrementa sustancialmente la precariedad laboral".*[32]

El carácter "precario" del empleo alude básicamente a la falta de cobertura de prestaciones consideradas como derechos sociales mínimos, como el derecho a una indemnización por despido, a un aguinaldo, a vacaciones pagas, a aportes jubilatorios, cobertura de salud, a cierta protección en la situación de desempleo (seguro de paro), y también a la existencia de un contrato de trabajo —usualmente asociada al acceso a esas prestaciones— de una extensión tal que no genere en los trabajadores incertidumbres recurrentes con respecto a la posibilidad de ganarse la vida. En otros términos, la precariedad en el empleo genera mercantilización de las relaciones laborales e inseguridad, extremos que habían tratado de combatir, y con algún éxito, los regímenes de *Welfare State*.

Antes de entrar a considerar alguna evidencia acerca de las tendencias en la precariedad laboral, es conveniente reiterar al lector que los datos disponibles en las encuestas de hogares de los países en cuestión colocan fuertes limitaciones a cualquier análisis que pretenda comparar la calidad del empleo en las cuatro ciudades. Son muchos los países de la región que mantienen diseños de los cuestionarios de sus encuestas que no alcanzan a reflejar las nuevas realidades del mercado laboral, donde la calidad de los vínculos que las personas establecen con los mismos comienza a ser uno de los aspectos más importantes del empleo. Por ende, los datos que se presentan en el Cuadro 6 no son comparables entre sí en cuanto a los niveles de protección de los trabajadores. En cambio, sí lo son las tendencias, en el entendido que los indicadores seleccionados en cada país revela una dimensión, más o menos central, de la calidad del empleo.

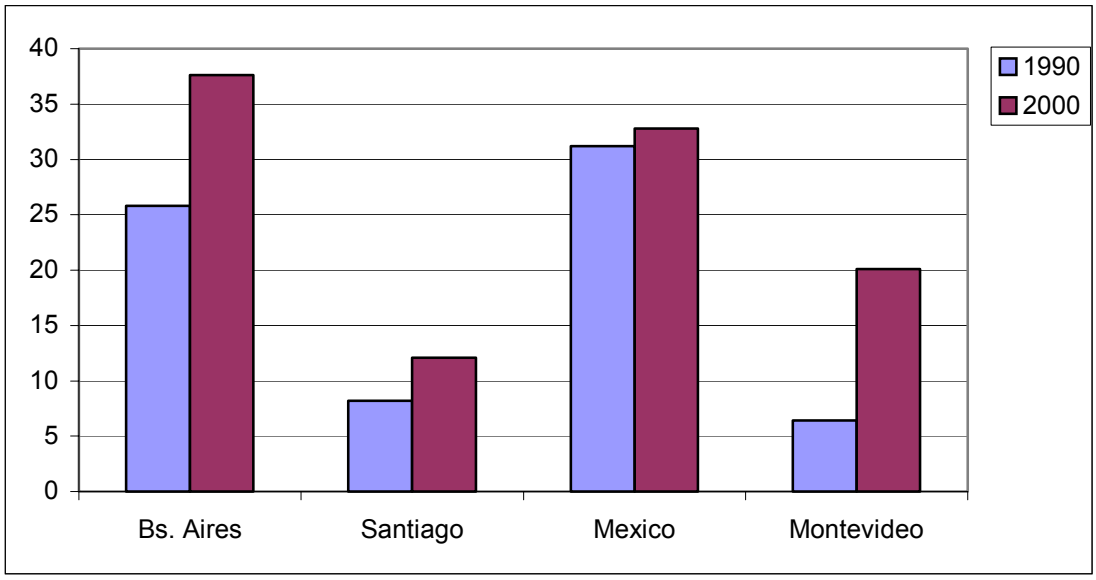
[31] Esping Andersen,1999:3.
[32] Roberts, 2001.

Cuadro 6. Porcentaje de asalariados sin protección social en el total de asalariados, por ciudad, según años de instrucción. 1990-2000

Años de instrucción*	Buenos Aires (1)		Santiago de Chile(2)		México(3)		Montevideo(4)	
	1990	2000	1990	1998	1996	2000	1991	2000
0 a 9 años	33.2	51.0	15.2	22.1	50.6	53.1	31.3	34.1
10 a 12	16.6	28.2	10.7	13.0	33.9	37.3	23.4	20.3
13 y más	07.4	13.4	07.0	10.0	19.4	20.3	34.5	20.9
Total	25.3	35.2	11.8	15.8	34.6	36.8	28.8	25.4

* Para los datos de Argentina se aplica la misma restricción que en el cuadro anterior.
(1) Se refiere a los asalariados sin ninguna protección; (2) Se refiere a asalariados sin ningún tipo de contrato; (3) Se refiere a asalariados sin afiliación al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), ni al Instituto de Servicios y Seguridad Social de los Trabajadores del Estado ni a otros. (4) Se refiere a asalariados privados que no participan en un sistema de afiliación colectiva de salud (DISSE y otras).
Fuente: en base a las encuestas de hogares de las ciudades respectivas.

Gráfico 8. Diferencias entre los porcentajes de trabajadores de baja y alta calificación que no tienen protección social



Fuente: Elaborado en base a las encuestas de hogares de las ciudades respectivas

Del cuadro 6 se desprende que, con independencia del indicador utilizado, en el transcurso de los años noventa se produjo un aumento en la proporción de asalariados que no están vinculados a empleos de calidad. A su vez, el gráfico 8 permite observar

que entre los asalariados también aumentó la disparidad —en puntos porcentuales— en cuanto a la precariedad de condiciones de trabajo según sus niveles de calificación.

c. Brechas en los ingresos del trabajo

Los datos que se presentan a continuación sobre la evolución de los ingresos y de las brechas de ingresos entre trabajadores con distintos niveles de calificación están sujetos a restricciones de comparación similares a las señaladas para los otros indicadores examinados. Pero, al igual que ellos, permiten comparar tendencias en las remuneraciones medias y en las disparidades.

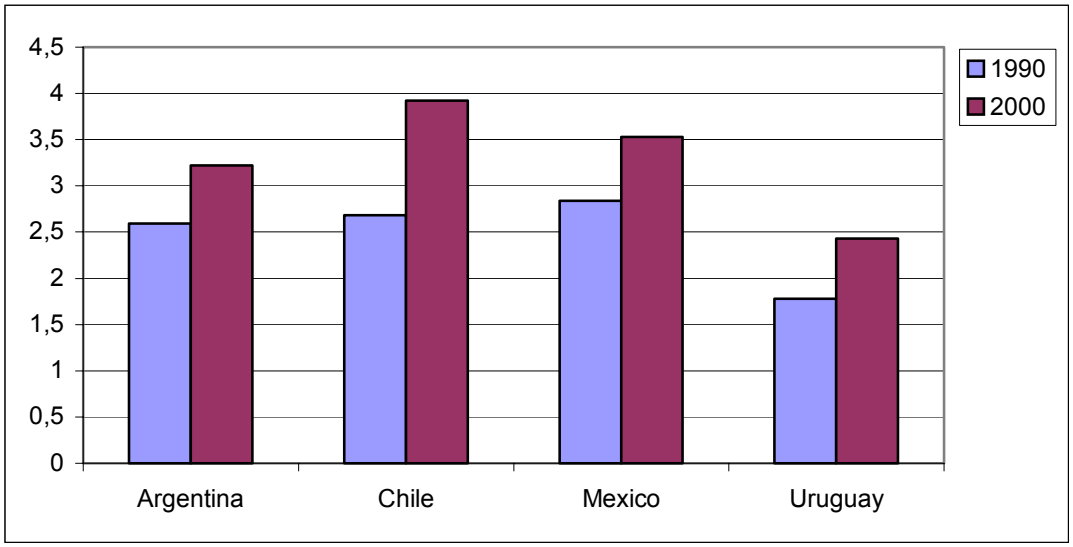
Cuadro 7. Ingresos medios de trabajadores, por ciudad, según años de instrucción. 1990, 1996, 2000

Años de Instrucción	Buenos Aires (1)			Santiago de Chile(2)		México(3)			Montevideo(4)		
	90	96	00	90	98	90	96	00	91	96	00
0-9 años	597	464	437	1494	1374	291	216	238	3727	3556	3613
10-12 años	930	714	738	1616	1924	363	306	323	5394	5237	5232
13 y más	1548	1531	1410	4010	5389	827	720	831	6626	8672	8794
Total	823	705	722	2254	2887	427	377	428	4563	4858	4958

(1) Ingresos mensuales medios de asalariados. Pesos de 1996; (2) Ingresos medios ocupación principal, asalariados. Pesos 1990; (3) Ingresos medios de asalariados. Pesos de 1998; (4) Ingresos medios ocupación principal, asalariados. Pesos 2001.
Fuente: elaborado en base a las encuestas nacionales de hogares.

Como se resume en el gráfico 9, la brecha de ingresos entre asalariados con distintos niveles de calificación también ha aumentado en cada una de estas ciudades, acompañando las transformaciones en el funcionamiento de los mercados laborales bajo las nuevas modalidades de crecimiento.

Gráfico 9. Cociente de ingresos entre trabajadores de alta y baja calificación, 1990-2000*



*Calculado en base al Cuadro 7 inmediatamente anterior.

2. Reflexiones sobre las disparidades en el mercado de trabajo y sus efectos sobre la estructura social

Desde el punto de vista de su impacto sobre la integración de las sociedades sobre bases de equidad, la brecha creciente entre las condiciones en que se insertan en el mercado laboral trabajadores con distintos niveles de calificación pueden ser evaluadas desde ópticas que enfatizan los aspectos positivos o los aspectos negativos del aumento de los retornos a la educación. Desde el ángulo optimista, se esgrime como argumento básico que, bajo circunstancias apropiadas, el mayor "skill premium" implícito en las nuevas señales del mercado puede actuar como un estímulo poderoso para la inversión educativa, la que, además de descansar en status adquiridos antes que en los adscriptos, propios de sociedades tradicionales, aumentaría las oportunidades para activar circuitos virtuosos entre el capital humano agregado y el crecimiento del país. Ésta es la posición que economistas como Gary Becker vienen sustentando desde los primeros años de la década del sesenta y que otros han acompañado desde la política, la economía, la academia o la opinión pública. Desde el ángulo pesimista, en cambio, los diferenciales emergentes son interpretados como una manera de consolidar y legitimar estructuras sociales no equitativas y como embriones de segmentación que, al avanzar sobre otras esferas sociales, amenazan fragmentar aun más la estructura social.

Según el tipo de respuestas que brinden las sociedades y gobiernos a las nuevas tendencias del mercado, el impacto de estos fenómenos convergentes sobre las estructuras sociales de las ciudades de la región producirá escenarios que se inclinen hacia uno u otro de los extremos señalados. Dichas respuestas tienen que ver con acciones de corto plazo, pero fundamentalmente con acciones de mediano y largo

plazo. En el corto plazo, los efectos de las disparidades en los salarios y en las condiciones de trabajo según los años de estudio alcanzados por los asalariados dependerán de iniciativas para asegurar los mínimos de ingreso que hacen viable el ejercicio de la ciudadanía —estableciendo, por ejemplo, sistemas de protecciones y seguridades sobre bases alternativas al mercado—, para capacitar a los trabajadores cuyas calificaciones quedaron rezagadas con respecto a los nuevos requerimientos y para generar apoyos al establecimiento y sustentabilidad de microemprendimientos.

En el mediano y largo plazo, en cambio, tales efectos se vincularán a las medidas que se tomen para evitar o amortiguar el traslado de las disparidades que surgen en el mercado a las esferas sociales que usualmente operan como fuentes primarias de activos en recursos humanos (básicamente educación y salud) y de capital social (básicamente comunidades y vecindarios).

Parece razonable sostener que aquellas matrices socioculturales que dieron lugar a la emergencia y mantenimiento de sociedades fuertemente fragmentadas no serán proclives a aprovechar las transformaciones que acompañan las nuevas modalidades de crecimiento para crear condiciones que activen circuitos virtuosos entre crecimiento y equidad. Es probable que se produzca en esos casos un reforzamiento de la segmentación de las estructuras de oportunidades que controla cada uno de los órdenes institucionales básicos, con los consecuentes riesgos de exclusión de la población menos calificada.

De modo que, así como cada sociedad define límites éticamente tolerables de los diferenciales de riqueza y de ingreso entre las clases (orientación que se refleja principalmente en su política impositiva), el funcionamiento de sus instituciones también condiciona el grado en que un ensanchamiento de esos diferenciales genera o refuerza disparidades equivalentes en las estructuras de oportunidades que dan acceso a esos bienes. Una sociedad puede tolerar cierto nivel de ampliación de las brechas de ingresos, pero al mismo tiempo ir regulando la distribución de la carga impositiva y la asignación de lo recaudado de manera de conservar la calidad de los servicios públicos de formación de capital humano, alejar a sectores de las clases medias de la tentación de desertar de esos servicios y contribuir de ese modo a preservar el ideal de igualdad de oportunidades para todos.

Uno de los mecanismos que alimenta el traslado de las desigualdades producidas por el funcionamiento del mercado a otras esferas sociales opera justamente a través de la deserción de las clases medias de los servicios públicos relacionados con la formación de recursos humanos, como son la educación y la salud. Cuando un sector creciente de esas clases se aleja de los ámbitos públicos para adquirir en el mercado servicios de mejor calidad, no sólo aumentan los diferenciales en capital humano, sino que también se incrementan los diferenciales en capital social, dado que la población de menores recursos ve reducidas sus oportunidades de interacción con miembros de otras categorías socioeconómicas en los ámbitos físicos donde operan esos servicios.

Algo parecido sucede cuando hogares de clase media y alta se desplazan hacia espacios urbanos homogéneos en su composición social, proceso que tiene como

expresión genérica la “suburbanización” y abandono del casco urbano de esos hogares y como situación extrema los condominios cerrados. Nuevamente, en esos casos no sólo se produce un aumento en los diferenciales de capital físico reflejado en los precios relativos de las tierras que ocupan los distintos estratos, sino que también se ven afectadas las oportunidades de acumulación de capital social de los pobres, en la medida que éstos ven crecientemente limitada su sociabilidad a personas de su misma condición, que controlan recursos redundantes y de escasa significación para estimular procesos de movilidad social individual —aunque sí pueden ser relevantes para la movilidad social colectiva, especialmente cuando las redes sociales homogéneas lograr articular y procesar demandas comunes a través de una movilización efectiva que gana, de ese modo, capacidad de presión y negociación ante actores políticos—.

En uno y otro caso los diferenciales de ingreso solo actúan para reforzar procesos que tienen otro origen. La segregación residencial en las grandes ciudades está estrechamente relacionada con el aumento de la densidad urbana y la consecuente elevación del valor de la tierra. A su vez, la segmentación educativa está asociada a varios procesos. En primer lugar, a un desajuste entre la velocidad con que se masifica la enseñanza y el monto de inversión en la educación pública que permitiría mantener la calidad de la formación. Además de los problemas que surgen con la masificación de la enseñanza, el mantenimiento de su calidad enfrenta el desafío que plantea una proporción creciente de estudiantes que no cuentan con el clima educativo y la organización familiar necesarios para complementar desde sus hogares el rol de las escuelas y de los colegios. Segundo, la segmentación educativa también está vinculada a las expectativas de logros académicos que se generan en los sectores medios más sensibles a los requerimientos de conocimientos en un mundo globalizado, y que los lleva a procurar adquirir en el mercado la calidad de enseñanza y de redes sociales que no encuentran en el sistema público. Por último, la propia segregación residencial influye en la segmentación educativa por el simple hecho que los estudiantes tienden a concurrir a establecimientos educativos cercanos a sus domicilios. Al abrir más posibilidades a los sectores altos de adquirir en el mercado servicios y condiciones residenciales de mayor calidad, el aumento de las desigualdades de ingresos refuerza esas tendencias.

En general las fuentes de datos secundarias, y en particular las encuestas de hogares en las que se apoyan los estudios incluidos en este volumen, no aportan información que permita investigar los mecanismos a través de los cuales las desigualdades del mercado refuerzan las desigualdades en otras esferas sociales. Algunos datos de Uruguay, permiten constatar que entre un extremo y otro de la década de los noventa se produjo una variación concomitante entre el aumento de las disparidades de ingreso, el aumento de la segregación residencial y el aumento de la segmentación educativa, ésta última medida por el incremento de las diferencias porcentuales entre los estudiantes provenientes de hogares del 30% inferior y del 30% superior en la distribución de ingreso que asisten a establecimientos privados pagos.[33] Los trabajos sobre Santiago de Chile y sobre el Gran Buenos Aires que aquí se presentan también

[33] Para el aumento de la segregación residencial en Montevideo, ver capítulo de Carlos Filgueira en este libro. Para las tendencias de la segmentación educativa ver Kaztman, s/f.

muestran que la mayoría de los estudiantes provenientes de los hogares que se ubican en el 20% más alto de la distribución de ingresos asiste a establecimientos educativos privados de nivel primario y secundario, en los que participa sólo una ínfima proporción de los estudiantes del 40% más bajo de ingresos. El capítulo sobre Santiago de Chile agrega, a su vez, evidencia sobre la estrecha relación entre la composición social de los establecimientos y el ordenamiento de los mismos según los puntajes promedio en las pruebas de rendimiento académico.

CONCLUSIONES D.

1. Los resultados del análisis realizado en este capítulo señalan que las transformaciones experimentadas por el mercado laboral, bajo el impacto de un ritmo inédito de incorporación de innovaciones tecnológicas y de una ampliación sin antecedentes de las fronteras de competitividad y del flujo mundial de factores de producción, muestran convergencias importantes en ciudades que, como también se ha señalado en el capítulo, exhiben claras divergencias tanto en el desarrollo de sus regímenes de bienestar como en los contenidos de equidad incorporados en sus matrices socioculturales básicas.

2. De la afirmación anterior se podrían derivar al menos dos conclusiones preliminares. En primer lugar, la sospecha de estar en presencia de un rasgo inherente a las nuevas modalidades de crecimiento, habida cuenta del carácter convergente de las disparidades generadas en el mercado de trabajo en contextos sociales distintos. La segunda, la puesta en duda sobre la importancia que tiene la naturaleza de las estructuras sociales precedentes en cuanto a su capacidad para modificar las tendencias que surgen en el mercado laboral bajo la influencia de la globalización.. En otras palabras, la evidencia examinada da pie para sospechar que las características de las estructuras de oportunidades que controlan los Estados y las comunidades parecen no operar como factores eficaces para alterar la dirección de los efectos de las estructuras de oportunidades que controla el mercado.

3. En un trabajo anterior referido a Uruguay, hemos sostenido una posición diferente. En él afirmábamos que la capacidad que evidenciaba ese país para mantener una posición de liderazgo regional en cuanto a sus índices de equidad estaba estrechamente relacionada con las características peculiares de su matriz sociocultural y política. Como rasgos relevantes de esa matriz se destacaban un encuadre valorativo de baja tolerancia a la desigualdad, la solución negociada de los conflictos de intereses entre los principales actores en el marco de las instituciones democráticas, la tendencia al gradualismo antes que al *shock* tecnocrático y la secuencia y contenido de las reformas. Esos rasgos generales del sistema político y de los patrones valorativos dominantes ayudaban a comprender el mantenimiento de formas de integración social sobre bases de

equidad ante los desafíos que planteaba la conversión a un modelo orientado a la exportación.[34]

4. Esta referencia plantea el problema de cómo se articulan los divergentes legados institucionales y políticos de las sociedades latinoamericanas con las convergentes tendencias del mercado en el surgimiento de patrones alternativos de integración social y de cuál es la contribución diferencial de las convergencias y las divergencias sobre la forma que asumen esos patrones. Ciertamente, la integración social en base a equidad no es la única alternativa abierta a estas sociedades. En aquellas que arrastran viejas fragmentaciones, importantes segmentos de la población que estuvieron secularmente excluidos de la posibilidad de acceso a consumos modernos pueden experimentar un mejoramiento importante de sus condiciones de vida al impulso de un tipo de crecimiento que descansa en la explotación de los bajos costos de la mano de obra nacional. De este modo, los patrones de integración tradicionales y paternalistas son parcialmente reemplazados por patrones de integración vía el consumo, sin modificar mayormente la legitimidad —o en su defecto el consenso pragmático— de las pretensiones de superioridad social de unas clases sobre las otras. Ello puede suceder aun cuando paralelamente se agudicen las distancias relativas con otras clases y se refuercen las segmentaciones tradicionales en sus sociedades generadas por matrices socioculturales que legitiman las pretensiones de superioridad social antes mencionadas. Esto es, el problema del avance de las segmentaciones en distintas esferas sociales puede resultar una fuente importante de tensiones particularmente en aquellas sociedades en las que la mayoría de la población mantiene vigente un ideal de igualdad de oportunidades para todos, máxime cuando la factibilidad de dicho ideal fue afirmada a través de la progresiva universalización del acceso a las fuentes de oportunidades de movilidad social y de selectivas aunque robustas instituciones de bienestar.

5. Es posible que las crecientes disparidades —y, en especial, la creciente flexibilización— en el mercado de trabajo, estén exponiendo los límites de factibilidad del modelo conservador de bienestar centrado en el mercado de trabajo como asignador de derechos sociales, modelo que, surgido en algunos países de Europa continental, fue asumido, con mayor o menor profundidad, como patrón fundamental de integración social por las sociedades más avanzadas en la región. La densidad de conflictos y cuestionamientos que despiertan las transformaciones en el mercado, en el Estado y en la estructura de las sociedades que acompañan el despliegue de las nuevas modalidades de crecimiento muestran que tales patrones están lejos de haber alcanzado niveles de estabilidad que reflejen la existencia de consensos mínimos. También es cierto que la acumulación de los efectos negativos de crisis sucesivas, producto de la continuidad de las coyunturas internacionales desfavorables que surgieron en la segunda mitad de la última década, hace muy difícil identificar y evaluar el carácter estructural o coyuntural de los cambios que se registran en los sistemas

[34] Kaztman, Filgueira, et. al., 2000.

de protección social y en las estructuras sociales. Sin embargo, la breve comparación realizada sobre datos demográficos, sobre aspectos del mercado de trabajo y, en particular, sobre aquellos rasgos básicos de las matrices socioculturales nacionales que se traducen en sus avances relativos en la cobertura de prestaciones y en algunas dimensiones de equidad de sus estructuras sociales, dan pie para ensayar algunas ideas sobre las trayectorias más probables que seguirán los nuevos patrones de integración social.

6. De los cuatro países considerados, el caso más complicado para aventurar ideas sobre la dirección de los cambios es quizás el argentino. Si bien la información comparada revela un desarrollo temprano y relativamente sólido de un régimen de bienestar conservador de tipo europeo continental, el corporativismo depredador que fue consolidándose como uno de los rasgos más salientes de su sistema político, y motor de sus crisis recurrentes, además de plantear serias incompatibilidades con las condiciones requeridas para el funcionamiento regular de una economía capitalista, fue erosionando la capacidad de la sociedad para defender los componentes más virtuosos de ese régimen (por ejemplo, la educación y la salud pública) frente a las nuevas estructuras de riesgo. Con la grave crisis económica e institucional desatada a fines del año 2001, esta situación parece haber alcanzado un clímax. En un contexto donde todo señala la necesidad urgente de grandes transformaciones, la multiplicidad de escenarios sociopolíticos que se abren hace parecer infructuoso, al menos para este autor, intentar un vaticinio acerca de la forma que podrían asumir patrones viables de integración social en ese país.

7. En cuanto a Chile, si bien también con antecedentes corporativos conservadores, los perfiles que va asumiendo su mercado de trabajo con fuertes y crecientes disparidades de ingreso, aumento de la precariedad laboral, tasas de desempleo que guardan una estrecha relación con el ritmo de crecimiento económico y con un claro repliegue de la participación del Estado en sistemas universales de protección, lo señalan como el país de la región que más se acerca al tipo de régimen liberal de bienestar vigente en los países desarrollados. Es probable que la combinación de un Estado que mantiene un carácter residual —garantizando un mínimo de protección a aquellos que no cuentan con activos que los protejan ante los riesgos del mercado— con la capacidad de absorción de empleo de una economía que ya ha demostrado su aptitud para mantener fuertes ritmos de crecimiento, consolide patrones de integración social cuya legitimidad se alimente de la experiencia de mejoramiento progresivo de las condiciones de vida, fruto de una creciente participación en el consumo de la población de menos recursos.

8. El perfil de México combina protección de la seguridad social propia de países corporativos estratificados —por lo cual protege a la aristocracia obrera y a sectores medios y altos—, una extensa precarización de las condiciones laborales de los sectores populares, bajos ingresos de la fuerza de trabajo de escasa calificación y tasas de desempleo que en términos relativos al resto de la región resultan muy bajas. Su fuerte sector manufacturero ligado a la maquila —

robustecido recientemente por los acuerdos comerciales con Estados Unidos— se basa en gran medida en la explotación de estas características de su mercado laboral. La configuración que surge de la combinación de estos rasgos aproxima a México al modelo de desarrollo de los tigres asiáticos, con un régimen de protecciones que, particularmente para los trabajadores de menor calificación que conforman la mayoría de su población económicamente activa, descansa más en la familia y en la comunidad que en el mercado o en el Estado.

9. De los cuatro países considerados, el régimen de bienestar uruguayo es el que más se ajusta a los modelos corporativos conservadores de Europa continental. Al igual que en muchos de ellos coexisten altas tasas de desempleo con altos índices de protección social, y con los índices de desigualdad social y pobreza más bajos de América Latina.

10. Volvemos ahora a las convergentes tendencias al aumento de las disparidades en el mundo del trabajo. Dadas las exigencias de flexibilización laboral inherentes a la competitividad en mercados internacionalizados es posible que el mantenimiento de buenos indicadores de equidad deba descansar, ya no en la capacidad de los países para actuar sobre los procesos convergentes antes señalados, esto es, para reducir los diferenciales de retorno a trabajadores con distinto nivel de calificación, sino en las formas específicas a través de las cuales se procura contrarrestar los efectos de esos diferenciales sobre la estructura social. Cabe preguntarse entonces cuáles son las iniciativas concretas cuya presencia o ausencia permite evaluar la capacidad relativa de diferentes matrices socioculturales y políticas para filtrar, amortiguar, controlar o direccionar los efectos sobre la estructura social, y en particular sobre la vulnerabilidad a la exclusión de los menos calificados, de las disparidades que surgen en el mundo del trabajo. La búsqueda de respuestas a este interrogante tiene al menos dos virtudes. Por un lado, contribuye a acotar un campo de orientaciones para el diseño de políticas sociales. Por otro, permite plantear líneas de investigación sobre las relaciones entre estructuras del mercado laboral y estructuras sociales.

11. En el texto se dividieron los ámbitos de tales iniciativas según correspondieran a acciones de corto o de mediano y largo plazo. En el corto plazo, el desafío principal que deben enfrentar los gobiernos es el de cómo impedir que la inevitable flexibilización del mercado laboral se traduzca en una mayor precarización, y el de evitar, a su vez, que dicha precarización se estratifique de manera regresiva y afecte de modo más marcado a los trabajadores menos calificados. Como se mencionó en este capítulo, se trata de examinar los cambios en la cobertura de los seguros de desempleo, su extensión en el tiempo, el nivel de los ingresos que se transfieren por esa vía y las características de los trabajadores que son beneficiados con estas políticas. Observaciones similares se deben hacer sobre la extensión de la cobertura de la seguridad social, incluyendo en ello el acceso a la salud, a la jubilación y a las asignaciones familiares, de forma de aliviar la preocupación por el bienestar presente y futuro, propio y de los hijos, entre aquellos más afectados por las incertidumbres y precariedades del mercado de trabajo. Frente a las dificultades crecientes para

garantizar seguridades y protecciones estables a partir del funcionamiento regular de los mercados de trabajo, también es importante examinar las iniciativas nacionales en cuanto a la búsqueda de fuentes alternativas para la provisión de los ingresos mínimos necesarios para la satisfacción de necesidades básicas. Las acciones de capacitación y reciclamiento constituyen otra de las áreas de atención preferencial. En ella, la mirada sobre las consecuencias de las acciones sobre la equidad social debe estar alerta a la desigual capacidad de aprendizaje y de consecuente adaptación a nuevas tecnologías entre aquellos que por su formación pueden acompañar sin mayores problemas los procesos de transformación y quienes, en cambio, muestran débiles aptitudes para incorporar nuevas calificaciones. Otro área de importancia se refiere a las acciones de apoyo a la generación y funcionamiento de microemprendimientos, facilitando el acceso a los mercados y a los recursos productivos. Estas iniciativas deben incluir también "la corrección de las imperfecciones de los sistemas regulatorios" que dificultan la modernización de las actividades informales [35].

12. Pero es en el mediano y largo plazo donde deben examinarse preferentemente las iniciativas que promueven o dan sustentabilidad a patrones de integración social sobre bases de equidad. Estas iniciativas se refieren al reforzamiento de la salud de los mecanismos que impiden que las disparidades emergentes en el mundo de la producción se trasladen a otras esferas sociales, consolidando y legitimando de ese modo las desigualdades existentes. Por su centralidad para la producción y su carácter de estructura básica de oportunidades para la movilidad social, sin duda el seguimiento de las reformas en los sistemas educativos constituye la vía principal para monitorear las reacciones de distintas matrices socioculturales a los desafíos a la equidad que plantea la globalización. Aquí importan no sólo los diferenciales en cuanto al número promedio de años de estudios y a la calidad de la enseñanza que reciben los hijos de los trabajadores de distintos niveles de calificación, sino también las posibilidades que tienen éstos de interactuar en esos establecimientos con sus pares de otros estratos socioeconómicos, para lo cual deberán ser atentamente seguidos los cambios en cuanto a la homogeneidad en la composición social de los estudiantes en escuelas y colegios.

13. Otro ámbito de atención preferente, y donde los estudios en la región son muy escasos, son los cambios en la composición social de los vecindarios. La importancia de estos cambios radica no sólo en sus implicaciones para la constitución de redes de sociabilidad que operan como fuentes de capital social, sino en que la composición de los barrios está estrechamente ligada a la calidad de los servicios que funcionan en ellos. En general, el crecimiento de los diferenciales en el acceso y en la calidad de los servicios así como en las segmentaciones de los ámbitos de interacción que éstos definen contribuyen al endurecimiento de la estructura social y reducen las probabilidades de integración sobre bases de equidad.

[35] Tokman, V(2001)

APÉNDICE

Apéndice I. Exportación de los 10 productos principales, según su participación porcentual en 1999

ARGENTINA	
Residuos de aceite vegetal	8,4
Petróleos crudos	6,9
Aceite de Soya	5,4
Trigo y comuña sin moler	4,3
Productos derivados del petróleo	4
Aceite de Girasol	3,9
Maíz sin moler	3,5
Cueros de otros bovinos y pieles de equinos, curtidos	3,2
Vehículos montados o sin montar, para pasajeros	2,5
Carne de ganado vacuno	2,3
CHILE	
Cobre refinado (incluido el refundido)	25
Mineral y concentrados de cobre	11,1
Pescado fresco, refrigerado o congelado	6,8
Pulpa de madera al sulfato blanqueada, con excepción de la soluble	4,1
Vinos de uvas; mosto de uvas con alcohol	3,4
Uvas frescas	2,6
Tablas aserradas longitudinalmente, etc. Coníferas	1,8
Harina de carne y harina de pescado, impropios para alimentación humana	1,8
Oro, no monetario, en bruto semielaborado o en polvo	1,6
Cobre sin refinar	1,6
MÉXICO	
Vehículos automotores, montados o sin montar, para pasajeros	9,1
Petróleos crudos	6,5
Maquinas de estadística que calculan a base de tarjetas perforadas o cintas	4,7
Hilos y cables con aislantes	4,4
Aparatos receptores de televisión con o sin gramófono o radio	3,8
Otras partes para vehículos automotores, salvo motocicletas	3,5
Otro equipo para telecomunicaciones	3,1
Camiones y camionetas montados o sin montar	3
Maquinas generadores eléctricas	3
Mecanismos eléctricos para la conexión, corte o protección de circuitos eléctricos	2,6

URUGUAY	
Carne de ganado vacuno, fresca, refrigerada o congelada	14,5
Cueros de otros ovinos y pieles de equinos, curtidos	7,6
Arroz abrillantado o pulido, pero sin otra elaboración	6
Tapas de lana	4,8
Pescado fresco, refrigerado o congelado	3,3
Vehículos automotores, montados o sin montar, para pasajeros	3,1
Arroz con cáscara o descascarado, pero sin mayor elaboración	2,7
Leche y crema	2,6
Cigarrillos	2,4
Queso y cuajada	2,1

Fuente*:* CEPAL, 2000(c).

BIBLIOGRAFÍA

Aghion, Philippe; Caroli, Eve; y García Peñalosa, Cecilia. 1999. “Inequality and Economic Growth: the perspective of the new growth theories”en *Journal of Economic Literature* Vol.XXXVII. pp. 1615-1660.

Altimir, Oscar. 1979. “La dimensión de la pobreza en América Latina” en *Cuadernos de la CEPAL* Nº 27. Santiago de Chile: CEPAL. pp.63

Banco Interamericano de Desarrollo. 1997. *Latin America After a Decade of Reform. All pain, no Gain... Economic and Social Progress in Latin America.* Report. Washington D.C.: BID.

Buchelli, Marisa. y Furtado, Magdalena. 2001. *Impacto del desempleo sobre el salario. Una estimación de la pérdida salarial para Uruguay.* LC/MVD/R.188. Rev.1, Junio. Montevideo: CEPAL

CEPAL. 1998. Panorama Social de América Latina. Santiago de Chile: CEPAL.

CEPAL. 2000(a). *Balance Preliminar de las economías de América Latina y el Caribe.* Santiago de Chile: CEPAL.

CEPAL. 2000(b). *Panorama Social de América Latina 1999-2000*, Santiago de Chile: CEPAL.

CEPAL. 2000(c). *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.

CEPAL. 2001. *Panorama Social de América Latina 2000-20001*, Santiago de Chile: CEPAL.

Esping-Andersen, Gosta. 1999. *Social Foundation of Post Industrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.

Filgueira, Carlos. H. 1998. "Welfare and Citizenship: Old and New Vulnerabilities" en Tokman V.E y O´Donnell G. (eds). *Poverty and Inequality in Latin America: Issues and New Challenges.* Indiana: University of Notre Dame (Documento presentado en el Kellogg Institute en 1995).

Filgueira, Carlos H. 1999. “Vulnerabilidad, activos y recursos de los hogares: una exploración de indicadores” en Kaztman, Ruben (coord.). *Activos y Estructura de Oportunidades: estudio sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay.* Montevideo: CEPAL.. pp.165-254

Filgueira, Fernando. 1996. *Between a rock and a hard place.* (draft). Versión en castellano *Construyendo ciudadanía social en América Latina.* (mimeo).

Filgueira, Fernando. 1998. “El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: residualismo, eficiencia y ciudadanía estratificada" en Roberts, Bryan (ed.). *Ciudadanía y Políticas Sociales.* San José de Costa Rica: FLACSO / SSRC.

Goldthorpe, John. 1984. “The End of Convergence: Corporatist and Dualist Tendencies in Modern Western Societies” en Goldthorpe, John. (ed.). *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*, Oxford: Clarendon Press.
Halperin Donghi, Tulio. 1994. *La larga agonía de la Argentina peronista*, Buenos Aires: Ariel.

Hubert, E., y Stephens, J.D. 2001. *Development and Crises of the Welfare Sate: Parties and Policies in Global Markets.* Chicago: The University of Chicago Press.

Turner, Frederick Jackson. 1961. *Frontier and Sections*. *Selected Essays*. New Jersey: Englewood Cliffs.

Kaztman, Ruben. (coord). 1999(a). *Activos y Estructura de Oportunidades: estudio sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay.* Montevideo: CEPAL.

Kaztman, Ruben. 2001. "Seducidos y Abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos” en *Revista de la CEPAL* Nº 75. pp.171-189
Kaztman, Ruben. s/f. “Los desafíos que plantean las transformaciones del mercado de trabajo al desarrollo humano en Uruguay”, en *Informe de Desarrollo Humano Uruguay 2001*, Montevideo: PNUD (en prensa).

Kaztman, Ruben. y Filgueira, Fernando. 1999. *Desarrollo Humano en Uruguay.* Montevideo: PNUD.

Kaztman, Ruben y Filgueira, Fernando. 2001. *Panorama de la Infancia y la Familia en Uruguay.* Montevideo: Universidad Católica de Uruguay e Instituto Interamericano del Niño.

Kaztman, Ruben; Filgueira, Fernando; Kessler, G; Golbert, L y Beccaria, L. 1999. *Vulnerabilidad, Activos y Exclusión Social en Argentina y Uruguay.* Documento de Trabajo Nº 107 del Equipo Técnico Multidisciplinario. Santiago de Chile: OIT - FORD.

Kaztman, Ruben; Filgueira, Fernando y Furtado, Magdalena. 2000. “Nuevos desafíos para la equidad en Uruguay” en *Revista de la CEPAL* Nº 72. Santiago de Chile: CEPAL. pp.79-97.

Kitschelt, Herbert; Lange, Peter; Marks, Gary y Stephens, John D. (eds.). 1999. *Continuity and change in contemporary capitalism.* Cambridge: Cambridge University Press.

Marshall, Wolfe. 1968. “Social Security and Development: the Latin American Experience” en Everett M. Kassalow (ed.). *The Role of Social Security in Economic*

Development, Research Report Nº 27, Washington D.C.:U.S. Departament of Health, Education and Welfare. pp.57-78

Mesa Lago, Carmelo. 1985. *El Desarrollo de la Seguridad Social en América Latina.* Estudios e Informes de la CEPAL Nº 43. Santiago de Chile: CEPAL.

Mesa Lago, Carmelo. 1990. "La seguridad social y el sector informal". Serie *Investigaciones sobre Empleo* Nº 32. Santiago de Chile: PREALC.

Mesa Lago, Carmelo y Bertranou, Fabio. 1998. *Manual de economía de la seguridad social.* Montevideo: CLAEH.

Moser, Caroline. 1998. "The asset vulnerability framework: Reassesing urban poverty reduction strategies", en *World Development* Vol 26. Nº1. Washington D.C: The World Bank.pp.1-19
Organización Internacional del Trabajo. 2000. *Panorama Laboral 2000* Nº 7. Lima: OIT.

Roberts, Bryan. 2001. "Globalization and Latin American Cities". Artículo presentado a las Jornadas de LASA sobre *Global Cities in comparative perspective* el 21 de Agosto de 2001.

Sassen, Saskia. 1999. *La Ciudad Global*: *New York, Londres, Tokio*. Buenos Aires: Eudeba.

Tokman, Victor. 2001. "De la informalidad a la modernidad" en Tokman, Victor (bajo la dirección de), *De la informalidad a la modernidad,* Organización Internacional del Trabajo, Oficina de Santiago de Chile.

Williamson, John. 1990. *The Progress of Policy Reform in Latin America*, Washington D.C.: Institute for International Economics (IIE).