



Regímenes del bienestar y política social: revisando el papel del trabajo y el empleo

James Heinz y Francie Lund



UNRISD

**Fundación
Carolina
CeALCI**



UNRISD

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL
DESARROLLO SOCIAL

Serie Avances de Investigación nº 81

Madrid, mayo de 2012

Estos materiales están pensados para que tengan la mayor difusión posible y que, de esa forma, contribuyan al conocimiento y al intercambio de ideas. Se autoriza, por tanto, su reproducción, siempre que se cite la fuente y se realice sin ánimo de lucro.

Los trabajos son responsabilidad de los autores y su contenido no representa necesariamente la opinión de la Fundación Carolina o de su Consejo Editorial.

Están disponibles en la siguiente dirección:
<http://www.fundacioncarolina.es>



CeALCI- Fundación Carolina
C/ General Rodrigo, 6 – 4º.
Edificio Germania
28003 Madrid
www.fundacioncarolina.es
cealci@fundacioncarolina.es

UNRISD, Palais des Nations
1211 Ginebra 10, Suiza
info@unrisd.org
www.unrisd.org

Foto de cubierta: BID / David Mangurian

Publicación electrónica ISSN: 1885-9135



Regímenes del bienestar y política social: revisando el papel del trabajo y el empleo

James Heinz

Instituto de Investigación de Economía Política
Universidad de Massachusetts, Amherst

Francie Lund

WIEGO

Facultad de Estudios de Desarrollo, Universidad de KwaZulu Natal

Introducción

Hoy en día, la magnitud de la pobreza y la desigualdad en el mundo es ampliamente reconocida como un problema apremiante de carácter político, económico y social. Se ha constatado la incapacidad de las políticas de las instituciones de Bretton Woods para abordar la desigualdad, la pobreza y las deficiencias de desarrollo humano, de ahí que desde el principio de la era ‘post-Consenso de Washington’ se haya abierto un espacio para la reevaluación de la política social. La reciente crisis financiera mundial ha puesto de manifiesto la necesidad de reconsiderar la política social, si bien los planes de austeridad adoptados por multitud de países, lejos de reforzar, socavan las políticas existentes. Durante los últimos años, el alcance de la política social ha sido ampliado en algunos lugares y limitado en otros. Sin embargo, la forma que deberían adoptar dichas políticas sociales en un contexto como el actual, marcado por una economía mundial altamente integrada, sigue siendo objeto de debate.

Las políticas sociales se basan en las decisiones adoptadas en relación con los derechos y obligaciones de los Estados, mercados y hogares con respecto a los individuos, poseedores a su vez de derechos y obligaciones en tanto que ciudadanos o participantes activos del mercado laboral. Gran parte de los esfuerzos realizados en el escenario político actual se centran en reconsiderar el papel del Estado en la protección social, que ofrece prestaciones en forma de transferencias monetarias directas a los individuos en tanto que ciudadanos, a menudo limitadas a quienes, de acuerdo con la definición, pertenecen a los colectivos “vulnerables”. No obstante, son escasos los esfuerzos destinados a abordar el desarrollo de nuevas políticas sociales desde el análisis de la estructura cambiante del empleo y de las implicaciones que dichos cambios tienen para los propietarios del capital, los empleadores y los trabajadores por cuenta propia o ajena en lo que respecta a sus responsabilidades de protección social.

Los primeros modelos de política social, como los existentes en las tradiciones de Bismarck y Beveridge, se basaban y enmarcaban exclusivamente en premisas relativas al empleo. El modelo de Beveridge del Estado de bienestar, presentado en la década de los 40, partía de la premisa de un hogar nuclear (integrado por dos generaciones) con una división del trabajo basada en el género, en la que el hombre era quien participaba en el mercado laboral y la mujer quien, por lo general, se responsabilizaba de la reproducción social en el hogar. Se presuponía que el trabajo debía proporcionar un salario digno tanto para el trabajador como para su familia, así como las prestaciones sociales asociadas, tales como la pensión por discapacidad laboral y enfermedad, la jubilación y una pensión para la viuda y la familia en caso de fallecimiento del trabajador. Los modelos del bienestar de los países escandinavos y de Asia Oriental se asentaban también en la premisa del pleno empleo. De hecho, los países de Asia Oriental que se industrializaron recientemente han adoptado políticas sociales (definidas en términos generales) estrechamente vinculadas con sus procesos de industrialización.

El cambio paradigmático en el estudio de las políticas del bienestar se produjo a principios de los años 90 de la mano de Esping-Anderson (1990), tal y como el propio autor se encargó de apuntar, y consistió en clasificar únicamente las sociedades capitalistas tardías (es decir, los países industrializados de Europa Occidental y América del Norte) que se habían comprometido a la previsión del bienestar. Existen motivos de peso por los que debe reevaluarse la relación entre la naturaleza cambiante del empleo y la necesidad de formular

nuevas políticas sociales en el momento actual. Entre ellos, las presiones mundiales sobre la estructura del empleo, como el aumento del empleo informal y atípico; la influencia cambiante de las organizaciones internacionales en el ámbito de la política social, que no prestan suficiente atención a la estructura del empleo; y la necesidad de realizar un análisis atendiendo a cuestiones de género que cubra tanto el trabajo remunerado como el trabajo asistencial no remunerado.

Este estudio de los primeros regímenes del bienestar derivados de los modelos del Norte industrializado presupone el pleno empleo o cuasi pleno empleo con programas de seguridad social a corto plazo para abordar el desempleo cíclico. Todos ellos sitúan al trabajador, por un lado, como contribuyente a la seguridad social (a través, por ejemplo, de cotizaciones a los programas de indemnización, sanidad y pensiones para los trabajadores) y, por otro, como beneficiario¹. Los análisis de los modelos de bienestar agrupan a los países en función del papel diferenciado desempeñado por el Estado, el sector privado y los trabajadores. La primera clasificación de Esping-Andersen de los países de la OCDE establecía una distinción entre los regímenes de los Estados del bienestar liberales, conservadores y socialdemócratas, reflejando por tanto inclinaciones políticas básicas. A modo de resumen altamente estilizado, podría decirse que los regímenes liberales asignan un papel central al mercado y un papel truncado y residual al Estado. Por otro lado, los regímenes conservadores o corporativistas han hincapié en las responsabilidades individuales y familiares y asignan un papel mayor, aunque aún relativamente marginal, al Estado. Por último, los regímenes socialdemócratas optan por políticas más generosas y con mayor vocación universal, confiriendo un papel central al Estado.

Una noción central del análisis de Esping-Andersen es el de la desmercantilización como medida de los resultados del bienestar: en otras palabras, la medida en que un individuo puede existir independientemente de su participación en el mercado. En este contexto, un mayor grado de independencia y autonomía constituye un resultado positivo. Este concepto no siempre puede extrapolarse más allá del Norte industrializado y está evolucionando como consecuencia de los cambios producidos en la economía mundial, como veremos en mayor profundidad un poco más adelante. Una segunda idea fundamental es que los distintos regímenes del bienestar inciden de forma diferente en los patrones de estratificación de clases, siguiendo dos ejes. El primero, a través de decisiones en materia de gasto social, es decir quién recibe qué prestaciones y si estas refuerzan o mitigan los patrones existentes de desigualdad. El segundo consiste en modelar la creación de clases a través de la generación de nuevas oportunidades laborales o de la reducción de dichas oportunidades para los proveedores de servicios sociales, como los profesionales sanitarios y educativos, muchos de los cuales, en la mayoría de los países, son mujeres. Este último componente del modelo está directa y claramente relacionado con una estructura de empleo marcada por consideraciones de género, sobre todo en el sector servicios.

El empleo sigue siendo un elemento central de los tres modelos de Estados del bienestar identificados por Esping-Andersen. En los regímenes liberales (como Estados Unidos, Canadá, Reino Unido y Australia), las prestaciones sociales se conceden en función de los recursos de cada cual, previa evaluación de los mismos, —con importantes salvedades como el Servicio Nacional de Salud del Reino Unido, conocido con las siglas NHS— y son de carácter dirigido, es decir, se destinan a asistir a los más vulnerables, como las personas que no pueden participar en el mercado laboral y no cuentan con el apoyo de transferencias

¹ Los regímenes del bienestar de los países de Asia Oriental que se encuentran en vías de industrialización son también de tipo contributivo y se basan en la premisa del pleno empleo.

privadas de ingresos dentro de los hogares. Por consiguiente, se espera que el resto de la población cubra sus necesidades a través del empleo y de la distribución de ingresos y trabajo en los hogares privados. Las prestaciones por desempleo y las protecciones laborales tienden a tener un alcance limitado. En los regímenes corporativistas (como Francia, Austria, Alemania e Italia), el Estado desempeña un papel más significativo, aunque el acceso a multitud de prestaciones sociales depende del estatus del empleo y la posición de clase. Las protecciones de empleo y desempleo son más amplias que en los regímenes liberales. Por otro lado, en los regímenes socialdemócratas (por ejemplo, los países nórdicos de Europa Occidental), el principio del universalismo y, por tanto, el alcance de la “desmercantilización” es muy superior. Incluso en estos países, los gobiernos se afanan en mantener el pleno empleo como un componente fundamental de su marco político general.

Estos modelos se basan en la presunción implícita de un tipo concreto de contrato laboral, que no es otro que el de un asalariado contratado por un empleador en virtud de un contrato formal sujeto a protecciones jurídicas y sociales básicas². Cuando estos contratos laborales empiezan a cambiar, tal y como ha ocurrido en multitud de economías durante las últimas décadas, y cuando la premisa de una relación laboral asalariada prácticamente universal nunca ha existido (como ocurre en numerosos países en desarrollo), la relación entre el régimen de bienestar, las políticas sociales y el empleo también ha de reconceptualizarse.

El enfoque de la economía política de Esping-Andersen fue rápidamente acogido como un giro fundamental en el análisis de las políticas del bienestar. Sin embargo, la exposición original de este marco se limitó a un grupo específico de países y, evidentemente, hubo desacuerdos con respecto a qué países debían incluirse bajo qué regímenes. Asimismo, se alzaron críticas por la omisión de tres variables fundamentales para la política social: el género, el trabajo asistencial no remunerado de las mujeres en el hogar y la comunidad, y el trabajo informal y atípico. Como consecuencia de dichas lagunas se ha desarrollado un corpus de trabajo adicional, con tipologías más incluyentes para cubrir las distintas regiones del mundo (Gough *et al.*, 2004) y con una mayor atención en la vinculación entre el trabajo (femenino) asalariado y no asalariado (Razavi y Staab, 2010).

Barrientos (2004) describió América Latina como un ‘régimen de bienestar liberal-informal’ y planteó el cambio en los modelos como una respuesta a las severas crisis económicas acontecidas durante la década de los 80 y 90 en la región, con un incremento del empleo informal y no regulado, una disminución de las prestaciones sociales relacionadas con el empleo y un giro desde la seguridad social hasta los seguros privados (autoseguros). En su opinión, los resultados de dichos modelos han sido ‘generalmente negativos’ (2004: 167), en la medida en que han generado una mayor pobreza y desigualdad. Martínez-Franzoni (2008), al referirse a esta región del mundo, incorpora el elemento del empleo informal en su análisis, así como consideraciones de género como el trabajo asistencial no remunerado. Bevan (2004), por su parte, describe el conjunto de África como un ‘régimen de inseguridad’, mientras que Kwon, en su estudio de Corea y demás países de Asia Oriental, sostiene que es engañoso pensar en las reformas de la política social como meras respuestas a las recientes crisis económicas, alegando que Corea ha dado importantes pasos hacia la creación de un Estado del bienestar más amplio, independientemente de la crisis (Kwon, 2004: 263).

Por lo tanto, puede decirse que se han registrado avances y ampliaciones reales en el estudio de los regímenes del bienestar, lo cual puede interpretarse como un paso adelante en la

² Para un debate pormenorizado de estas y otras cuestiones relacionadas, véase Standing (2009).

emergencia de análisis más comparativos de las políticas sociales. No obstante, huelga mencionar que no se han contemplado de forma exhaustiva el conjunto de consecuencias derivadas de las diferencias existentes y de los cambios producidos en la estructura del empleo, tanto en el Norte como en el Sur, a la hora de analizar la política social. En algunos casos se percibe, en la formulación de la política social, que un porcentaje mayoritario del empleo es formal y regulado y que el hecho de tener un empleo permite a los trabajadores contribuir a los fondos habilitados para las contingencias reconocidas —prestación por desempleo, enfermedad/lesión, viudedad, ancianidad— y, en algunos casos, también para la educación infantil y la vivienda. Una de las implicaciones de esta percepción equivocada de la política social es que los trabajadores del sector informal son excluidos de lo que se entiende por trabajadores.

En otros casos, se considera que la medida en que el empleo proporciona o no las bases para contribuir al régimen del bienestar viene determinada por factores externos, de manera que la política de empleo no se percibe como un elemento clave de la política social. A modo de ejemplo, es posible que se reconozca de forma explícita la prevalencia generalizada de trabajadores en el sector informal y que el diseño de la política social se centre entonces en adaptarse a esta realidad, pero pasando por alto la necesidad de incorporar estrategias para mejorar las oportunidades laborales. Los programas de asistencia social, que pueden basarse en la ciudadanía, se dirigen implícita o explícitamente a las personas ‘vulnerables’, es decir, quienes no participan en el mercado laboral, como los ciudadanos muy jóvenes o de edad muy avanzada, o las personas excluidas del empleo debido a la falta de oportunidades adecuadas.

Esto constituye un importante motivo de preocupación. En el último apartado del presente estudio veremos que en varias disciplinas y ámbitos políticos existe una tendencia a diluir, en lugar de reforzar, los vínculos entre las políticas económicas y sociales. De hecho, hay quienes abogan por ‘desvincular’ o ‘desacoplar’ las prestaciones sociales del empleo. Esto nos lleva a plantearnos si la política social puede, por sí sola, garantizar la protección de las personas y compensarles por los riesgos derivados de la propia estructura del empleo. Si bien los análisis posteriores han ampliado el trabajo de Esping-Andersen, dicho autor partió de la base de que el Estado gestiona la economía y de que los acuerdos y alianzas políticas, así como las trayectorias institucionales, provocan cambios en los regímenes del bienestar. Este enfoque, que en cierta forma gira alrededor de la figura del Estado, sigue ocupando una posición central en la mayoría de las ampliaciones o críticas del análisis de los regímenes del bienestar. Consciente de ello, el presente estudio se centra específicamente en la estructura cambiante del empleo e indaga en sus implicaciones para la política social. Para ello, parte de un marco estructural amplio que pretende cubrir los importantes cambios producidos en la economía mundial que han redefinido muchas de las premisas existentes en materia de desarrollo económico, empleo y política social.

En las páginas que siguen se abordarán cuestiones tales como las protecciones sociales, la política social, los Estados del bienestar y los regímenes del bienestar. Se entenderá por protecciones sociales las políticas y programas públicos destinados a reducir los riesgos económicos, atajar de forma directa las vulnerabilidades y proteger a los individuos de posibles acciones perjudiciales provocadas por terceros que puedan comprometer su bienestar. Las protecciones sociales incluyen medidas como la prestación por desempleo, los programas de pensiones, la asistencia social directa a los hogares pobres, y la reglamentación laboral. Por otra parte, la política social constituye una categoría más amplia que abarca las protecciones sociales, así como la prestación de bienes y servicios públicos como la educación, sanidad, servicios sociales para las familias, ancianos y discapacitados, y ayudas públicas a la atención

infantil. Las políticas sociales pretenden contribuir al bienestar y desarrollo humanos. El concepto de Estado del bienestar, por su parte, hace referencia a un gobierno que formula un conjunto de políticas sociales y económicas y les asigna a continuación una partida presupuestaria para garantizar el bienestar de los residentes o ciudadanos del país. En el contexto de un Estado del bienestar, se presupone que el gobierno desempeña un papel preponderante a la hora de garantizar el bienestar de la población. Por último, el término régimen del bienestar alude al conjunto de instituciones —entre ellas el Estado, los hogares y los mercados— que determinan el bienestar social y económico en una serie de dimensiones.

II. La estructura del empleo

A efectos del presente artículo, el término “estructura del empleo” describirá los distintos tipos de empleo y contratos laborales en un país o contexto concreto. La estructura del empleo puede describirse en el marco de varias dimensiones. En este caso, nos centraremos en tres aspectos:

- Sector o industria;
- Situación en el empleo;
- Grado de formalidad.

Remitirse a las divisiones sectoriales para describir patrones de empleo y relacionar dichos patrones con las dinámicas de desarrollo no es ni mucho menos un enfoque reciente, de hecho el proceso de ‘industrialización’ ha sido descrito como un movimiento de la mano de obra desde la agricultura hasta el trabajo industrial (Kaldor, 1967; Kuznets, 1971). Aunque la distribución sectorial del empleo podría ser objeto de un análisis pormenorizado, este estudio se centrará en las tres grandes divisiones, a saber, la agricultura, la industria manufacturera y los servicios. Las economías experimentan cambios en la estructura de producción debido a los vaivenes en la economía mundial y al proceso de desarrollo, y dichos cambios tienen implicaciones directas sobre la calidad y cantidad de oportunidades laborales. Dicho de otra forma, los cambios en la estructura de producción conllevan cambios en la estructura del empleo.

El segundo aspecto que exploraremos es la situación en el empleo. La Clasificación Internacional de la Situación en el Empleo (CISE-93) proporciona un conjunto de categorías estándar para clasificar el empleo de acuerdo con dos criterios básicos: (1) el tipo y grado de riesgo económico, incluido el nivel de solidez del vínculo entre la persona y el trabajo, y (2) el tipo y grado de autoridad/autonomía del que gozan los trabajadores en una situación laboral particular. Asimismo, se establecen cinco categorías principales de situaciones laborales, con una sexta categoría adicional de tipo residual (‘trabajadores que no pueden clasificarse según la situación en el empleo’). Veamos cuáles son estas cinco categorías:

- trabajadores;
- empleadores;
- trabajadores por cuenta propia;
- miembros de cooperativas de productores; y
- trabajadores familiares auxiliares.

En estas cinco grandes categorías pueden inscribirse muchos tipos de empleo, entre ellos formas de empleo ‘atípico’ o ‘no convencional’ (Greenwood y Hoffmann, 2002). Por ejemplo, en muchos casos resulta evidente que los trabajadores a tiempo parcial son

empleados. Sin embargo, las fronteras entre estas categorías de situación en el empleo no resultan tan claras al considerar otras formas de empleo no convencional. Algunos ejemplos de estas categorías intermedias incluyen, pero no se limitan a:

- contrataciones a corto plazo que venden su mano de obra a distintos empleadores;
- ‘trabajadores de retén’ que sólo trabajan cuando se les convoca;
- trabajadores temporeros que participan en mercados al aire libre o en contratos laborales con intermediación;
- asalariados cuyos ingresos dependen en gran medida de las comisiones;
- trabajadores por cuenta propia que dependen de terceros para suministrar factores clave de producción (por ejemplo, los taxistas que han de alquilar sus vehículos);
- trabajadores por cuenta propia con sólo uno o dos clientes;
- formas de ‘empleo asalariado encubierto’ que se tratan como trabajo por cuenta propia a efectos reglamentarios pero que tienen perfiles de riesgo y autoridad semejantes a los de los trabajadores asalariados (por ejemplo, trabajadores de la construcción que son contratados como contratistas independientes para que el empleador pueda evitar ciertos impuestos y normativa laboral aunque su situación laboral sea idéntica a la de un empleado asalariado).

El concepto general de situación en el empleo —definido en términos de la asignación del riesgo económico y de la autoridad y control— resulta especialmente relevante para analizar las categorías de empleo ‘no convencional’. El grado de autoridad se refiere al nivel de control que los individuos tienen sobre sus propias actividades laborales, las empresas en las que trabajan y otros trabajadores de la empresa. Por ejemplo, se suele dar por sentado que un trabajador por cuenta propia goza de mayor autoridad que un asalariado porque ostenta el control de sus actividades laborales y puede contratar a empleados a los que controlar. El nivel de riesgo hace referencia a las distintas dimensiones de incertidumbre asociadas al contrato laboral, incluida la vinculación con el trabajo y la volatilidad de los ingresos. Por ejemplo, se presupone que los ingresos de los trabajadores asalariados no dependen directamente de los ingresos de la empresa, sino que se rigen por el contrato laboral. Por tanto, los asalariados se enfrentan a riesgos diferentes a los de los trabajadores por cuenta propia. Sin embargo, la aparición y auge del empleo atípico conlleva una reasignación del riesgo económico y de la autoridad en formas que no se corresponden con las premisas tradicionales asociadas a las categorías convencionales de situación en el empleo. Por ello, es preciso definir categorías de situación en el empleo que respondan a los cambios que puedan producirse con el tiempo en materia de riesgo, autoridad y control. A efectos de este estudio, cuando nos remitamos al término ‘situación en el empleo’ como una dimensión de la estructura del empleo, nos estaremos refiriendo a un concepto más amplio que abarca las distintas categorías intermedias y formas de trabajo remunerado encubierto, si bien adoptaremos un enfoque centrado en las cuestiones fundamentales de la asignación del riesgo económico y de la autoridad y el control.

El último aspecto de la estructura del empleo en el que incidiremos es la distinción entre el empleo formal e informal. El concepto de empleo informal hace referencia a las relaciones laborales no gobernadas por una reglamentación económica formal o por protecciones sociales. Dado que dichos trabajos quedan fuera, ya sea parcial o íntegramente, del espacio normativo formal, tienden a ser más precarios, a reportar menos ingresos y a representar un mayor riesgo de pobreza que el empleo que se apoya en unas protecciones normativas formales (Chen *et al.*, 2005). Nótese que esta definición de empleo informal está relacionada, aunque es distinta, a la otra dimensión de la estructura del empleo descrita anteriormente. Por ejemplo, un trabajo no convencional o atípico tiene mayores probabilidades de ser informal,

aunque esto no significa que los contratos laborales atípicos deban ser necesariamente informales.

Asimismo, dado que el empleo informal hace referencia al empleo no regulado que no goza de las protecciones sociales básicas, la relación entre el régimen normativo y la relación laboral depende de la situación en el empleo. Concretamente, existe un conjunto de normas que rigen las relaciones laborales de los asalariados frente a los trabajadores por cuenta propia. Se trata del ‘derecho laboral’, que se centra, en términos laborales, en la relación entre empleador y empleado. En el caso de quienes trabajan por cuenta propia, a menudo no resulta evidente una relación clara entre principal y agente (o bien dichas relaciones se encuentran encubiertas y a menudo no sujetas a regulación). El autoempleo o trabajo por cuenta propia lo suele regular las leyes que rigen a las empresas, y está sujeto a un código fiscal específico. Debido a esta distinción en los marcos normativos que gobiernan a los individuos en distintas situaciones de empleo, la definición de empleo informal debe ser lo suficientemente flexible para dar cabida a los asalariados y a las distintas formas de autoempleo.

La estructura del empleo tiene un importante componente de género. La distribución del empleo femenino frente al masculino varía en función del sector, la situación en el empleo y la tendencia a la informalidad. Estas diferencias limitan el potencial de ingresos de las mujeres y refuerzan la división del trabajo basada en consideraciones de género; así, las mujeres se especializan en el trabajo asistencial, tanto remunerado en el mercado como trabajo doméstico no remunerado, mientras que los hombres se especializan en el trabajo remunerado en el mercado laboral.

Dependiendo de la naturaleza de las políticas sociales y del papel del empleo en el régimen del bienestar, la estructura del empleo influye en la distribución de las prestaciones asociadas a las políticas sociales. Por ejemplo, los trabajadores de los países con un importante sector informal quedarán excluidos de las protecciones sociales cuando el acceso esté vinculado al trabajo formal. De modo similar, los trabajadores por cuenta propia se enfrentan a mayores riesgos y disponen de menores herramientas para gestionar dichos riesgos frente a los asalariados formales. En esta misma línea, las prestaciones de las políticas sociales pueden depender de la estructura del empleo. Los beneficios de la educación variarán en función de si se trata de autoempleo informal frente a un trabajo asalariado formal con posibilidades de movilidad ascendente. En otras palabras, las prestaciones en materia de educación pública están sujetas a la estructura del empleo. Asimismo, las inversiones en el desarrollo de determinados tipos de capacidades o en formación —por ejemplo, la especificidad relativa de las competencias y capacidades asociadas a un lugar de trabajo, ocupación o industria específicos— pueden vincularse a la permanencia percibida de un trabajo en concreto o a la capacidad para buscar de forma eficaz un empleo equivalente en caso de pérdida del puesto de trabajo. Por tanto, el desarrollo de capacidades está relacionado con el grado de protección social asociado a una estructura concreta de empleo (Estévez-Abe, Iversen, y Soskice, 2001). Esto implica que la estructura del empleo incide tanto en las prestaciones medias derivadas de la educación como en las inversiones realizadas para adquirir capacidades. En definitiva, la estructura del empleo interactúa con las políticas sociales, incidiendo sobre el bienestar económico, la distribución del riesgo y las prestaciones derivadas de las políticas sociales.

III. Cambio estructural: empleo, hogares y régimen del bienestar

El escenario 'kaldoriano' del desarrollo industrial y el cambio estructural

Al considerar la relación entre la estructura del empleo y los regímenes del bienestar resulta útil explorar las explicaciones que se han dado acerca de cómo la estructura del empleo evoluciona conforme se produce el desarrollo económico y cómo el curso de dicho desarrollo puede cambiar como consecuencia de los vaivenes de la economía mundial. Los cambios en la estructura del empleo tienen a su vez importantes implicaciones de cara a la transformación de otras instituciones (por ejemplo, los hogares) y de la política social. Un escenario estilizado de desarrollo económico es que el traspaso de la mano de obra de la agricultura a la industria manufacturera, otros tipos de producción industrial y el sector servicios aumenta el nivel de vida (Kaldor, 1967; Kuznets, 1971). Ahora bien, es preciso tener en cuenta que los cambios en la participación sectorial del *empleo* no siempre siguen de cerca los cambios en las participaciones sectoriales de la *producción*. Cabe la posibilidad de que la industria manufacturera represente un porcentaje creciente de la producción y un porcentaje estancado, o incluso menguante, del empleo, si, por ejemplo, la productividad laboral en la industria manufacturera aumenta rápidamente. Este fenómeno suele conocerse como 'crecimiento sin empleo' y alude a periodos en los que la producción industrial se expande sin que se produzca la correspondiente expansión en el empleo industrial.

A medida que aumenta el peso de la producción industrial, la estructura del empleo cambia, pues el empleo agrícola cae como porcentaje del empleo total mientras que el porcentaje del empleo industrial y del sector servicios aumenta. Dado que los ingresos tienden a ser mayores, de media, fuera del sector agrícola, estos cambios estructurales en el empleo tienen importantes repercusiones en el nivel de vida medio.

Bajo este escenario estilizado, los cambios en la composición del gasto en consumo refuerzan los cambios en la estructura del empleo e impulsan el proceso de industrialización. Las innovaciones tecnológicas y productivas aumentan la productividad y los ingresos medios. Si la demanda de bienes agrícolas responde en menor medida a los cambios en los ingresos que la demanda de bienes y servicios industriales, cabría esperar que los patrones de consumo cambiaran a favor de los servicios y bienes industriales a medida que aumentan los niveles de vida (Kuznets, 1971). Unos mercados de servicios y bienes industriales en crecimiento generarían a su vez nuevas y rentables oportunidades de inversión en dichas áreas así como una mayor demanda laboral. El margen para la mejora de la productividad en la industria manufacturera responde, en parte, a las economías de escala (Kaldor, 1967). A medida que la mano de obra y el capital se desplazan hacia dichas actividades, la productividad media de la economía aumenta, fomentando así la demanda de servicios y productos industriales y generando un bucle de retroalimentación positiva en el proceso de industrialización. Asimismo, se requerirán mejoras de la productividad en el ámbito de la agricultura para suministrar productos alimenticios a la creciente población urbana e industrial, dada la menguante mano de obra rural (Ranis y Fei, 1961). En este contexto, el crecimiento económico se presenta como un fenómeno endógeno, pues los cambios en la estructura del empleo contribuyen a un aumento de la productividad.

En lo sucesivo, nos referiremos a esta descripción tradicional del desarrollo económico basado en la industrialización de la mano de obra como 'kaldoriana', en honor a Nicholas Kaldor (Kaldor, 1967). Kaldor destacó la importancia de la industrialización y la expansión de

la industria manufacturera como motores de crecimiento económico. El marco kaldoriano se centra, principalmente, en la distribución de la mano de obra entre las actividades productivas, un elemento sustancial de la estructura global del empleo. No obstante, los cambios en la estructura del empleo también pueden derivarse de la evolución de la situación en el empleo y la informalidad durante el proceso de desarrollo económico.

Concretamente, suele darse por sentado que la situación en el empleo y el grado de formalidad evolucionarán de forma predecible conforme avance el desarrollo económico. El proceso de industrialización viene a menudo acompañado de un giro hacia el empleo asalariado, dejando atrás las formas de autoempleo, sobre todo en los países industrializados de América del Norte, Europa y Japón. Para beneficiarse de las economías de escala y demás fuentes de crecimiento de la productividad, la producción se organizaba en fábricas y emplazamientos industriales semejantes y recurría a mano de obra remunerada integrada por asalariados. Las tareas especializadas realizadas por trabajadores individuales debían estar coordinadas en el proceso productivo, para lo cual lo más eficaz era organizar la producción en empresas que contrataban a asalariados (Coase, 1990). La necesidad de controlar y supervisar las actividades de los individuos que participaban en la mano de obra generaba a su vez la necesidad de implantar la figura de los gestores o mandos y de empleados que ejercieran funciones de supervisión (Marglin, 1974).

En este proceso de industrialización y de emergencia de un entramado de fábricas, las formas informales de empleo fueron contempladas por muchos como un vestigio de una era anterior de carácter precapitalista (Dangler, 2000). En otras palabras, el desarrollo económico capitalista equivalía a la ‘formalización’ de la actividad económica, en la que las relaciones laborales asalariadas de tipo formal reemplazaban contratos alternativos y a menudo menos formales (a saber, la pequeña producción mercantil, el sistema de taller de trabajo, o el trabajo a domicilio).

Cambio estructural, hogares y política social

Estos cambios estructurales que se producen durante el transcurso del desarrollo industrial desatan dinámicas que afectan a la estructura de los hogares y la demanda de las políticas sociales, incluidas distintas formas de seguridad social. Por ejemplo, en las sociedades agrícolas, abundan las redes de parentesco ampliadas y los hogares multigeneracionales. El lugar de la producción de mercado (la granja, la parcela de tierra, etc.) a menudo coincide con el centro de reproducción social (es decir, el hogar). En la mayoría de los casos, los hogares son patriarcales, donde los hombres dominan el control de los activos y los ingresos y gozan de una influencia desproporcionada en la toma de decisiones. La titularidad de los medios de producción no laborales pasa de manos de la generación más mayor a la más joven, a menudo a través de los hijos varones o el primogénito varón. Los hogares patriarcales representan una forma concreta de seguridad social, redistribuyendo los ingresos y respaldando la reproducción social a través de roles específicos para las mujeres, hombres y niños. Los padres invierten su costoso tiempo de trabajo y sus ingresos en la educación de los hijos y a cambio los hijos, una vez alcancen la edad adulta, cuidarán de sus padres durante su vejez. Los hijos (nuevamente, los varones) tienen un incentivo para respetar este contrato social, pues heredarán después el patrimonio familiar.

La industrialización trajo consigo oportunidades económicas fuera de la estructura familiar tradicional caracterizadas por un mayor potencial de ingresos. Estos cambios en la economía, entendida desde una perspectiva más amplia, generaron presiones sobre la estructura tradicional de los hogares. Al surgir nuevas oportunidades laborales, mejor remuneradas, y

aumentar las opciones de movilidad económica, los incentivos para permanecer en el hogar tradicional cambiaron, aumentando así los casos en los que los hijos decidían abandonar el hogar una vez alcanzada cierta edad. Este movimiento de la mano de obra desde la agricultura rural hasta empleos industriales cada vez más urbanos provoca cambios en las estructuras domésticas. El sistema tradicional del bienestar social, basado en una distribución intergeneracional del cuidado y en la (re)distribución de los ingresos en un hogar patriarcal ampliado, se ve también sometido a presión (Folbre, 2008). Esta reorganización de los hogares, que pasan de ser redes ampliadas a convertirse en unidades familiares más reducidas en tamaño, modifica a su vez la distribución de los riesgos entre la población.

Bajo estas circunstancias, no sorprende que surja una necesidad cada vez mayor de diseñar formas socializadas de seguros y/o inversiones sociales en la infancia durante el proceso de industrialización, si bien la cristalización de estas políticas sociales y la forma que terminan adoptando depende de la dinámica política y social. El aumento de la mano de obra industrial ha estado a menudo acompañado de acciones colectivas de los trabajadores que, en muchos casos, propiciaron el apoyo político a la demanda de nuevas políticas sociales. La naturaleza de los cambios estructurales y la dinámica política que los acompañó no fueron uniformes de país en país, dando pie a variaciones significativas en la naturaleza del desarrollo capitalista.

Las políticas de bienestar social que emergieron durante los procesos de industrialización pueden agruparse en dos categorías: (1) las que proporcionan seguridad social y seguros para los asalariados y (2) las que proporcionan ayuda a segmentos de la población que no participan en la mano de obra remunerada, por ejemplo, los niños, ancianos y discapacitados. La distinción entre estas dos categorías se diluye a medida que las políticas sociales se vuelven más universales (así, la sanidad verdaderamente universal cubre a todas las personas por igual, y los sistemas sanitarios relacionados con el trabajo ofrecen por lo general un espectro mayor donde elegir y un servicio más rápido). Huelga recordar también que en términos generales las políticas y servicios para los funcionarios públicos, incluidos los militares, se ofrecerían por separado y de forma diferente.

Los planes de pensiones, en los que las prestaciones están vinculadas a las cotizaciones de los asalariados, las protecciones laborales, la prestación por desempleo y las prestaciones parentales y por maternidad son ejemplos que se enmarcan en la primera categoría. El respaldo político de dichas prestaciones sociales viene de distintas fuentes, entre ellas el sindicalismo, que desempeña un papel predominante. En la mayoría de países industrializados, las empresas de un cierto tamaño están obligadas por ley a contribuir a dichos programas. Algunos empleadores apoyan la implantación de este tipo de políticas obligatorias por parte del Estado, sobre todo si los programas estabilizan la oferta de mano de obra industrial y proporcionan incentivos para que los trabajadores inviertan en las capacidades específicas que requiere la industria, distribuyendo los riesgos asociados a altos niveles de especificidad en materia de competencias y capacidades (Mares, 2001). Algunos ejemplos de políticas que reducen dichos riesgos incluyen la prestación por desempleo y las protecciones laborales (por ejemplo, las restricciones aplicables al despido). Las prestaciones que reciben las empresas de las políticas sociales varían de una actividad productiva a otra y dependen del grado de dependencia de las mismas sobre la mano de obra nacional y el desarrollo de los recursos humanos; por ejemplo, las empresas que no contraten directamente mano de obra cualificada no se beneficiarán tanto como las que dependen del acceso local a capacidades altamente específicas.

En algunos de los nuevos países en vías de industrialización de Asia Oriental —como Corea y Taiwán— las políticas sociales estaban supeditadas al objetivo del desarrollo económico, especialmente durante el periodo de industrialización rápida (Kwon, 2007). En estos casos, las prestaciones sociales estaban dirigidas exclusivamente a los trabajadores industriales, eran de tipo contributivo y estaban reguladas por el Estado, si bien a menudo no administradas de forma directa. Dadas las diferencias en la participación laboral y las trayectorias de empleo de hombres y mujeres, las políticas sociales directamente vinculadas con el empleo reflejan mayores desigualdades de género. Dichas políticas también tienden a reproducir jerarquías económicas en el mercado laboral. Chang (2004a), sin embargo, sostiene que la idea de que las políticas sociales de Asia Oriental estuvieran plenamente supeditadas a las económicas puede ser engañosa. Las políticas de reforma agraria y vivienda pública, que tienen un enfoque más amplio, fueron importantes a la hora de proporcionar seguridad y promover la cohesión social, si bien la reforma agraria por lo general no se identificaba como una medida propia de un Estado del bienestar.

La segunda categoría de políticas sociales está dirigida fundamentalmente a los individuos que no participan en el empleo remunerado. Estas políticas pueden adoptar la forma de ‘asistencia social’ —por ejemplo, transferencias a individuos u hogares vulnerables— e incluir adicionalmente servicios sociales, que representan una intervención directa de los trabajadores sociales en situaciones de violencia doméstica, toxicomanías, rehabilitación social de presos y empleo protegido para discapacitados, por citar solo algunos ejemplos. En algunos casos, dichos programas están infradesarrollados o bien directamente no existen, en cuyo caso la función de seguridad social de las familias privadas y los hogares sirve para apoyar a quienes no participan en el empleo remunerado. Bajo estas circunstancias, la responsabilidad del cuidado de los niños, ancianos, discapacitados, personas enfermas o que presenten algún tipo de problema social la asume el resto de la familia, en algunos casos de forma conjunta con organizaciones religiosas o sociales. Las mujeres adultas que asuman la responsabilidad del trabajo asistencial no remunerado deben depender de transferencias privadas en el hogar. La idea de que el trabajo doméstico es ‘improductivo’ contribuye a excluir a aquellas personas que se especializan en el trabajo asistencial no remunerado de las prestaciones sociales típicamente asociadas al trabajo remunerado (Folbre, 1994). Los programas públicos de asistencia social por lo general están orientados a situaciones en las que falla el sistema de transferencias privadas, en las que el índice de desempleo estructural es muy elevado o en caso de catástrofes. Los programas de asistencia social y de servicios sociales pueden imponer condiciones a las prestaciones, como la comprobación de los medios económicos y demás medidas de tintes paternalistas.

El hecho de depender de transferencias privadas y del trabajo asistencial no remunerado coloca a las mujeres adultas que se especializan en actividades ajenas al mercado en una situación de marcado riesgo económico, pues su potencial de ingresos se ve limitado, las redes tradicionales de la familia ampliada erosionadas y las políticas de bienestar social a menudo no les brindan un apoyo adecuado (por ejemplo, la seguridad social a largo plazo presupone una dependencia, directa o indirecta, de los ingresos del mercado laboral, es decir, un ‘sostén’)³. Sin embargo, los programas de asistencia social que pretenden colmar las lagunas con transferencias dirigidas pueden reforzar los roles de género tradicionales,

³ La naturaleza de las políticas familiares varía en la tipología de Estados del bienestar propuesta por Esping-Andersen. Así, los regímenes liberales y corporativistas suelen optar por mano de obra asistencial ajena al mercado y transferencias de ingresos dentro de los hogares. Las democracias sociales, en cambio, son más proclives a adoptar políticas que promuevan la prestación del cuidado desafiando los roles de género tradicionales.

reemplazando eficazmente un porcentaje de transferencias privadas por públicas sin que ello distorsione de forma significativa las dinámicas domésticas (Molyneux, 2007).

Sin embargo, no todas las políticas sociales de esta segunda categoría presuponen una dependencia en las transferencias sociales. En algunos casos, las políticas familiares bien desarrolladas reducen la dependencia en el trabajo asistencial no remunerado, animan a los hombres a participar en mayor medida en este tipo de trabajo no remunerado y a las mujeres a participar en el trabajo remunerado, apoyan las inversiones en la infancia y, hasta cierto punto, contribuyen a reducir las desigualdades de género asociadas con la distribución del trabajo no remunerado. Como ocurre con otros aspectos del régimen del bienestar, la forma que adopten estas políticas depende de la dinámica política, el espectro de intereses económicos y la distribución de los costes y beneficios de la reproducción social. A medida que los hogares sufren cambios estructurales, la naturaleza de los regímenes del bienestar se ve afectada, pudiendo generar presiones para que el Estado adopte nuevas formas de seguros sociales. La fuerza relativa de la acción colectiva (por ejemplo los movimientos feministas) influye en cómo la demanda se traduce en políticas sociales concretas en distintos contextos históricos (Folbre, 1994).

Patrones emergentes de cambio estructural

El escenario de desarrollo económico basado en la industrialización y acompañado de la reorganización de los hogares es en gran medida un escenario estilizado. No todos los países con sectores industriales de peso han vivido dinámicas de industrialización semejantes. De hecho, en muchos países la extensión de la producción industrial y la diversidad de las actividades productivas son limitadas. Igualmente heterogénea es la transformación de los hogares. Quizás el aspecto más significativo es que la evolución de la estructura del empleo tiene implicaciones directas sobre la organización de los hogares, la distribución de los riesgos económicos y la naturaleza del régimen de bienestar.

Asimismo, el propio relato kaldoriano parece haber cambiado durante los últimos años, con importantes implicaciones de cara a la estructura del empleo y de los hogares así como la naturaleza de los regímenes del bienestar. Estas desviaciones del escenario estándar de industrialización tienen a su vez un impacto sustancial sobre el desarrollo de las políticas sociales y su vinculación con los resultados del empleo. Las economías abiertas, la producción y el comercio globalizados, y las dinámicas del mercado han alterado la lógica original. Por ejemplo, no puede afirmarse con certeza que un alejamiento de la agricultura se traduce en una expansión simultánea del empleo industrial. La demanda de bienes industriales también puede satisfacerse a través de un incremento en las importaciones, debido a la disponibilidad de sustitutos alternativos de bajo coste. La fuerte presión competitiva entre los productores de exportaciones manufacturadas implica que la demanda de la producción de un país viene determinada tanto, o más, por el precio que por los ingresos, lo cual altera a su vez la forma en la que se define la composición de la producción; por ejemplo, el hecho de tener sueldos bajos en lugar de niveles de vida más elevados contribuye a la expansión de la producción industrial. Las presiones competitivas también requieren mejoras en la productividad para mantener los costes laborales unitarios a un nivel bajo. Ahora bien, altos índices de crecimiento de la productividad también pueden provocar una caída del empleo industrial por debajo de la producción, especialmente si la demanda no responde con fuerza a los ahorros en costes derivados de una mayor productividad.

El crecimiento del empleo en el sector servicios a menudo supera la expansión del empleo industrial, sobre todo en los países que no tienen altos índices de industrialización continuada. Para explicar el rápido crecimiento del empleo en el sector servicios es necesario contemplar tres factores. En primer lugar, la demanda de servicios comerciales (es decir, servicios producidos por trabajadores remunerados y comercializados en el mercado) tiende a aumentar a medida que crece la renta. En segundo lugar, el empleo se expande de la mano de la demanda de servicios, concretamente en aquellas actividades en las que el margen para introducir tecnologías que permitan el ahorro de mano de obra sea limitado. Por último, muchos tipos de servicios resultan menos comercializables que los bienes manufacturados, lo cual apunta a que el crecimiento en los ingresos internos aumentará la demanda interna de servicios.

Por lo tanto, la tendencia actual a abandonar la agricultura puede asociarse a poco o ningún crecimiento en el empleo industrial y a un importante incremento en el empleo en el sector terciario (Ghosh, 2008). Muchos países parecen ‘saltarse’ el paso del crecimiento del empleo industrial. Las migraciones del campo a las ciudades siguen siendo habituales, pero pueden caracterizarse por un mayor número de empleos informales en los centros urbanos. Esto genera una demanda de modalidades de seguro socializadas sin producir los recursos requeridos para financiar los programas (los trabajadores informales más pobres con frecuencia no pueden contribuir a la seguridad social formal). En algunos casos, surgen instituciones informales de gestión de riesgos y de seguros para colmar las lagunas creadas por esta falta de protecciones sociales formales.

De modo similar, la presunción de un giro inexorable hacia el empleo remunerado no se ha cristalizado en numerosos países, incluso en el contexto de rentas per cápita al alza. De hecho, el autoempleo sigue siendo una práctica generalizada. Asimismo, los contratos laborales atípicos se han consolidado, incluida la subcontratación, el uso de nuevas formas de contratistas independientes, el empleo con intermediación, y el uso de trabajadores industriales a domicilio.

Simon (1951) sostiene que el empleo remunerado se impondrá como forma institucional cuando los empleadores encuentren ventajoso acordar un sueldo por adelantado pero tengan la libertad de dictar las futuras actividades a emprender, con arreglo a ciertos límites.⁴ Por otra parte, prevalecerán las relaciones contractuales cuando resulte ventajoso especificar los servicios que han de ser prestados con antelación (por ejemplo, como ocurre con el trabajo industrial a domicilio y otras modalidades modernas de producción subcontratada). Cuando las economías de América del Norte y Europa se encontraban en fase de industrialización, coordinar la producción en un entramado de fábricas que dependía de una mano de obra integrada por empleados asalariados era una práctica eficaz. No obstante, la caída en los costes de transacción asociada a las mejoras en las tecnologías de la información, comunicación y transporte hacen que hoy día resulte más eficaz en términos de costes coordinar las actividades desde distintos lugares de trabajo. Los trabajadores dependientes ya no son empleados de acuerdo con la definición tradicional del término y su codificación en la legislación. La movilidad del capital y la externalización implican que la mano de obra productiva no se beneficia de las prestaciones sociales de las corporaciones multinacionales dominantes como ocurría en una etapa anterior del proceso de industrialización.

⁴ Simon (1951) expuso que el contrato laboral dominante también dependía de la modalidad de empleo que los trabajadores encontrarán más provechosa. Sin embargo, la capacidad de los trabajadores para definir el contrato laboral depende de su poder de negociación, la posibilidad de volver a la posición inicial en caso de fracaso en las negociaciones y la medida en la que se tenga en cuenta su opinión.

La bajada de los costes de las transacciones ha conducido a la fragmentación del sistema tradicional de fábricas. En lugar de tener una fábrica donde se concentran una serie de actividades integradas verticalmente, los distintos componentes del proceso de producción se separan cada vez más en distintos lugares de trabajo y se ubican, a menudo, en distintas partes del mundo. La producción, en definitiva, se organiza en ‘cadenas de suministro’ mundiales. Muchas de las actividades de manufacturación orientadas a la exportación en los países en desarrollo implican operaciones de ensamblaje intensivas en mano de obra y de bajo valor añadido en las que la mayoría de los componentes son importados y los productos finales, exportados. La ventaja competitiva de estas actividades de fabricación reside en mantener los costes laborales bajos, y no en explotar las economías de escala. Por consiguiente, el ‘círculo virtuoso’ de la industrialización kaldoriana puede no producirse en esta dinámica de industrialización.

Las modalidades de empleo que se consideraban ‘pre-capitalistas’ siguen siendo viables en la globalización en su manifestación más reciente. En lugar de desaparecer, ha persistido el empleo informal y, en algunos casos, aumentado como porcentaje del empleo total en países con historiales de crecimiento económico respetables (Heintz y Pollin, 2005). Las protecciones sociales y las leyes laborales no le han seguido el ritmo a estos cambios en la estructura del empleo, excluyendo a los trabajadores de aspectos importantes del régimen de bienestar general.

Todos estos cambios influyen sobremanera en la forma de conceptualizar y definir la política social. Por ejemplo, los cambios en la naturaleza del empleo suelen asociarse a cambios en el lugar físico del trabajo y tienen repercusiones en el ámbito de la política social. Son cada vez más los trabajadores —hoy, posiblemente la mayoría— que trabajan en ubicaciones ‘atípicas’ como sus propias casas (trabajadores industriales a domicilio, por ejemplo, y mecánicos autónomos ‘de patio trasero’); trabajadores domésticos en las viviendas privadas de sus empleadores; vendedores ambulantes en espacios públicos como la calle y los parques públicos; y recolectores de basura en vertederos públicos y privados. Para dichos trabajadores, la prestación de servicios de infraestructuras a nivel local (agua, saneamiento, vivienda segura, carreteras para acceder al mercado, transporte público) puede ser tan importante como en los sectores formalmente cubiertos por la ‘política social’. En vista de ello, resulta evidente que la disciplina y práctica de la salud y seguridad en el trabajo deben ser ampliadas para incluir las nuevas modalidades y lugares de trabajo.

En este contexto general de cambio, los hogares son instituciones que desempeñan un papel fundamental en la gestión de los riesgos y la inversión en la infancia a través del trabajo asistencial no remunerado. Sin embargo, el éxodo hacia las zonas urbanas puede conducir a un debilitamiento de las redes familiares en las zonas rurales y a la necesidad de crear un nuevo hogar urbano en una situación de inseguridad y vulnerabilidad. Las unidades familiares más pequeñas se someten a gran presión cuando las oportunidades laborales se concentran en actividades de baja productividad con niveles reducidos de ingresos. Si los costes de la reproducción social aumentan (debido al mayor coste de los hijos y a la necesidad de pagar alquileres urbanos y servicios públicos), la presión sobre los hogares se agudiza. En estas circunstancias, a los hombres y mujeres les puede resultar más ventajoso salir del hogar, lo cual puede conducir a su vez a mayores transformaciones en el seno del mismo (por ejemplo, un incremento en el número de hogares mantenidos por madres solteras). En otros casos, puede aumentar la participación en el mercado laboral para satisfacer las necesidades de ingresos de la familia, pudiendo provocar una reubicación de los trabajadores del trabajo no

remunerado al trabajo remunerado, así como un importante alargamiento de la jornada laboral de las mujeres.

IV. Presiones mundiales sobre la estructura del empleo

La dinámica kaldoriana tradicional es de carácter determinista, en la medida en que el nivel de desarrollo industrial determina la estructura del empleo. Tras cuestionar la vigencia de este escenario estándar en el clima actual de integración mundial, procederemos a considerar los cambios estructurales a nivel mundial y sus implicaciones de cara a la estructura del empleo y las políticas sociales en los distintos países. Son varios los factores estructurales e institucionales, comunes a países en distintas fases de desarrollo y operativos en la escena internacional, que han incidido sobre la estructura del empleo en el periodo reciente de globalización. El análisis que presentamos a continuación identifica una serie de factores y los enmarca en términos de ‘demanda y oferta de mano de obra’. Para ello indagaremos en los grandes cambios estructurales producidos en la economía mundial que han distorsionado la estructura del empleo, aunque de forma diferente en los distintos países.

Más específicamente, sostenemos que los cambios asociados con el reciente periodo de globalización han limitado la demanda de mano de obra frente a la oferta de trabajadores. Este desequilibrio entre oferta y demanda tiene multitud de consecuencias, entre ellas un mayor índice de desempleo, el auge del empleo informal, una capacidad negociadora reducida por parte de los trabajadores, presiones a la baja sobre los retornos a la mano de obra, y una redistribución del riesgo del capital a la mano de obra. En lo que respecta a las empresas, las crecientes presiones competitivas han llevado a los empleadores a implantar estrategias de ahorro de costes. Esto puede traducirse en que los empleadores se acojan a contratos laborales atípicos o no convencionales, que normalmente no se encuentran sujetos a supervisión normativa (es decir, informales). Todos estos cambios tienen importantes repercusiones sobre la naturaleza de los regímenes del bienestar y plantean desafíos de cara a la articulación de las políticas sociales.

Demanda de mano de obra: desarrollos a nivel macro, marcos políticos y estrategias de los empleadores

Las estrategias neoliberales han dominado el paisaje de la política económica desde finales de la década de los 70. Dichas políticas por lo general han reducido el crecimiento de la demanda de mano de obra a través de una serie de canales. La demanda de mano de obra aumenta cuando se expande la producción, lo cual requiere inversiones constantes en el capital productivo, como las fábricas, el equipamiento y la maquinaria. Durante los años de auge de las políticas neoliberales el índice de acumulación del capital privado cayó significativamente en muchos lugares del mundo (Akyüz, 2006). Un crecimiento menor de las inversiones productivas se traduce en un menor crecimiento de la demanda de mano de obra. Ahora bien, existen excepciones a esta norma. Por ejemplo, China ha registrado índices de acumulación de capital relativamente rápidos durante las últimas décadas, pero sus políticas económicas difícilmente podrían calificarse de neoliberales. De forma similar, durante el reciente boom de los precios de las materias primas y las burbujas financieras de Estados Unidos y varios países de Europa Occidental, aumentó la tasa de inversión en el capital productivo. Sin embargo, como explicaremos en mayor profundidad un poco más adelante, esta dinámica de burbujas ha resultado insostenible.

Las políticas neoliberales afectan a la inversión a través de una serie de canales. Las políticas monetarias dirigidas exclusivamente a tasas de inflación bajas a menudo dependen de tipos de interés elevados. Y los tipos de interés elevados, a su vez, ralentizan la actividad económica al encarecer el crédito y hacerlo menos accesible. Como consecuencia, se contrae el consumo y la financiación de las inversiones productivas se encarece. Los tipos de interés elevados aumentan también el retorno sobre los activos financieros, haciendo las inversiones financieras más atractivas que las inversiones en actividades productivas. Asimismo, los tipos de interés real elevados que aumentan el retorno sobre las inversiones financieras atraen flujos de financiación a corto plazo desde otros países. No obstante, estas entradas de financiación a corto plazo plantean riesgos, pues dichos flujos pueden irse con la misma facilidad con la que llegan. Los cambios repentinos en los flujos financieros fomentan la volatilidad económica, dotando de mayor riesgo a las inversiones en el capital productivo a largo plazo. Las entradas de capital también pueden conducir a una apreciación del tipo de cambio, de manera que las exportaciones se vuelven relativamente más caras y las importaciones relativamente más baratas. Una apreciación del tipo de cambio reduce la inversión en las industrias exportadoras y en aquellos sectores que compiten con productos importados (Frenkel y Taylor, 2009).

La liberalización del comercio es una de las piedras angulares de las políticas neoliberales. Ahora bien, una desregulación del comercio repentina puede tener consecuencias adversas para el empleo. En muchos casos, la rápida liberalización del comercio conduce a un repunte de las importaciones, desplazando la producción interna y disminuyendo así la demanda de mano de obra. Si el crecimiento de las importaciones no se encuentra acompañado de un repunte semejante en las exportaciones, la actividad productiva total de la economía se resiente. Cabe destacar también que las políticas neoliberales impiden el tipo de políticas industriales dirigidas que han respaldado la inversión productiva y el desarrollo industrial en otros países en el pasado. Las políticas industriales, incluido el crédito dirigido a través de instituciones financieras y bancos de desarrollo, han resultado cruciales al fomentar la acumulación rápida de capital en los países nuevamente industrializados de Asia Oriental. (Amsden, 2001; Chang, 2003, 1994).

Otro de los efectos de las políticas neoliberales es el adelgazamiento de los sectores públicos y la privatización. Como consecuencia, se reduce la contribución relativa de las instituciones y agencias públicas como fuente importante de empleo formal en multitud de países. Hammouya (1999) presenta datos que muestran que los empleos públicos o bien disminuyen más rápidamente o bien crecen más lentamente que los empleos privados en la mayoría de los países durante la década de los 90. La caída en el empleo del sector público ha resultado especialmente patente en las economías de transición de Europa del Este y Asia Central. Hammouya (1999) destaca que el empleo público es una fuente particularmente importante de trabajo formal para las mujeres. Por tanto, un adelgazamiento público tendría un impacto desmedido en las oportunidades de trabajo formal para las mujeres, aumentando la concentración femenina en trabajos atípicos y menos formales o propiciando su salida del mercado laboral.

Tal y como se apuntaba anteriormente, un rasgo fundamental del fenómeno de la globalización en los últimos tiempos es la liberalización generalizada del comercio y la intensificación de las presiones competitivas. Con frecuencia se adoptan medidas políticas expresamente para mantener el precio de la mano de obra a un nivel bajo. Por ejemplo, las políticas neoliberales suelen presentar argumentos a favor de la 'flexibilidad del mercado laboral', lo cual implica menores protecciones al empleo y una menor regulación del trabajo. Las empresas con un nivel de costes reducido pueden mantener sus precios bajos y por tanto

mantener su cuota en los mercados de consumo. A medida que se consolida la integración mundial aumenta el riesgo de que los productores de bajo coste se impongan a otras empresas en el mercado, logrando así una mayor cuota de mercado. Los costes reducidos de la mano de obra también permiten salvaguardar los beneficios en un contexto de intensa competencia mundial.

Las presiones competitivas derivan, a su vez, en esfuerzos por aumentar la productividad laboral con objeto de disminuir los costes laborales medios. La productividad laboral hace referencia al nivel de producción que puede alcanzarse con un número determinado de trabajadores. Por tanto, una alta productividad laboral implica que un empleador necesita menos trabajadores para producir un nivel constante de producción. Al necesitar menos trabajadores para producir cada producto, los costes laborales bajan conforme aumenta la productividad. Asimismo, las mejoras en la productividad laboral inciden negativamente en el empleo cuando la demanda de producción no aumenta al mismo ritmo que la productividad laboral, pues esto implica que se necesitan menos trabajadores para producir los productos que serán en última instancia adquiridos. Son muchos los investigadores que han documentado una reducción en el número de nuevos empleos generados cuando la producción se expande en muchos países, aunque no todos, con el paso del tiempo (Ghosh, 2008; Khan, 2006; Kapsos, 2005). Una explicación a este cambio es que en los últimos años la productividad laboral ha aumentado sin que se haya producido un incremento proporcional en la demanda de producción. ¿Por qué es tan importante un menor índice de crecimiento de la demanda de mano de obra? Cuando la demanda de mano de obra crece lentamente en comparación con la oferta, el poder de negociación pasa del lado de los empleadores y los propietarios de las empresas. Este cambio en el equilibrio del poder a nivel macro permite a los empleadores implantar estrategias específicas para mantener su ventaja competitiva y proteger la rentabilidad. Por ejemplo, en un estudio reciente del empleo no regular en Japón, la necesidad de reducir los costes laborales (tanto asalariados como no asalariados) fue uno de los motivos más habituales esgrimidos por las empresas para contratar a trabajadores a tiempo parcial o ocasionales (Keizer, 2008). Además, el clima de mayor volatilidad e incertidumbre llevó a los empleadores a aumentar el número de contratos laborales flexibles y no regulares como estrategia para gestionar los riesgos, de manera que los riesgos pasan del lado de los empleadores al lado de los trabajadores. Un estudio de Ono y Sullivan (2010) revela que las empresas manufactureras que se enfrentan a mayor volatilidad tienden a contratar a un mayor número de trabajadores temporales.

Estas estrategias de los empleadores tienen un impacto sobre la estructura del empleo. Los resultados varían desde ingresos y horas de trabajo menos predecibles a sistemas de empleo y protección social de distintos niveles que combinan un grupo de empleados propios con una fuerza de trabajo informal. En tiempos de crisis, las presiones por reducir los costes de trabajo se intensifican, provocando con frecuencia cambios permanentes en la naturaleza del empleo. Las políticas sociales también se ven afectadas por este cambio. La ‘flexibilidad del mercado laboral’ a menudo implica un retroceso en las protecciones para los empleados remunerados. El apoyo de las empresas a las políticas sociales que estabilizan la oferta de mano de obra interna y fomentan la inversión en capacidades específicas se debilita cuando resulta más rentable externalizar o subcontratar la producción.

Tendencias mundiales en la oferta de mano de obra

Se han producido desarrollos de gran alcance en lo referente al lado de la oferta de los mercados laborales alrededor del mundo. A continuación, destacaremos tres cuestiones relativas a la oferta de trabajadores que revisten especial importancia: una mayor integración

de la mano de obra mundial, la participación de las mujeres en el trabajo, y la migración de la mano de obra (especialmente en lo que respecta a los fenómenos de urbanización y los movimientos transfronterizos). Nos centraremos expresamente en el lado de la oferta de mano de obra *mundial*, pues los resultados del empleo vienen determinados no sólo por las tendencias en la oferta de mano de obra nacional, sino también por los cambios producidos a nivel mundial.

A medida que los países del mundo reconfiguran sus economías para nutrir un mercado mundial común cada vez más integrado, la mano de obra de cada país se consolida en lo que podría considerarse una oferta mundial única de mano de obra, si bien profundamente segmentada. Freeman (2006) describe este fenómeno como una duplicación de la reserva mundial de mano de obra. Las reformas de los mercados implantadas en Europa del Este, Asia Central y, quizás de forma más marcada, China, así como la adopción de políticas económicas de una mayor proyección exterior en India han provocado un incremento sustancial en el número de trabajadores implicados en la producción destinada a abastecer el mercado mundial. El aumento de la reserva mundial de trabajadores ha superado el incremento en el stock de capital (debido a un menor crecimiento de la inversión productiva, como veíamos en el apartado anterior), haciendo que la mano de obra sea, en términos relativos, más abundante y el capital, también en términos relativos, más escaso (Freeman, 2006). Si existe una abundancia de la mano de obra respecto del capital se ejerce una presión a la baja sobre los términos del intercambio de mano de obra, sobre todo si la formación de capital fijo es débil como consecuencia de las políticas neoliberales.

El hecho de que los cambios económicos y geopolíticos, tal y como plantea Freeman, hayan provocado una duplicación de la mano de obra mundial es algo que puede someterse a debate y análisis (por ejemplo, la sustituibilidad y la movilidad son altamente imperfectas), pero su mensaje general sigue siendo válido: la producción mundial para los mercados internacionales ha aumentado de forma dramática, lo cual apunta, ciertamente, a que la mano de obra integrada, ya sea directa o indirectamente, en los mercados mundiales se ha expandido mucho más rápidamente de lo que lo ha hecho la población mundial. Ahora bien, cada país y región se integra de forma diferente; por ejemplo, los países que exportan bienes manufacturados y servicios comercializables tendrán una mano de obra más integrada que el resto.

El crecimiento de la producción industrial para los mercados mundiales ha transformado la relación entre la demanda de mano de obra y las fuentes potenciales de oferta de trabajadores. Por ejemplo, la demanda de producción ya no se traduce en una mayor demanda de trabajadores en un grupo reducido de países altamente industrializados. Hoy en día es posible buscar la producción y adquirir los servicios laborales en un amplio abanico de países competidores. Puede decirse que la mano de obra en estos países se encuentra integrada, puesto que un conjunto de trabajadores en una ubicación geográfica puede reemplazar a un conjunto equivalente de trabajadores en otro lugar, siempre que se tengan en cuenta las diferencias en costes laborales y productividad. El aumento de la sustituibilidad mundial de la mano de obra conlleva que la demanda de trabajadores responde en mayor medida a las diferencias en los costes laborales (Rodrik, 1997). Esto implica que será más difícil implantar mejoras en los sueldos y condiciones de trabajo que aumenten los costes laborales sin correr el riesgo de que se produzcan posibles pérdidas de puestos de trabajo. Ante un panorama de costes más elevados, las empresas integradas en las cadenas mundiales de suministro pueden encontrar la producción en otros países que tengan una mayor productividad, sueldos más bajos y mercados laborales menos regulados.

Durante las últimas décadas, uno de los cambios más significativos de la situación del empleo en un gran número de países ha sido el notable incremento de la participación de la mujer en el mercado laboral (OIT, 2008). El impacto de este cambio en la mano de obra total es a menudo ambiguo. Esto se debe a que los índices de participación de la mano de obra masculina han caído, mientras que las índices de participación femenina han seguido una tendencia ascendente. Sin embargo, si nos fijamos en la categoría de edad de máximo rendimiento, es decir, en las edades comprendidas entre los 25 y 65 años, las estimaciones de la OIT sugieren que los índices de participación de la mano de obra a nivel mundial han aumentado en gran medida debido al incremento de la participación femenina⁵.

Tal y como se ha planteado, las mujeres tienden a dedicar más tiempo que los hombres al trabajo doméstico y asistencial no remunerado. Su creciente participación en el mercado laboral apunta a que las mujeres trabajan a ‘doble turno’; dedican parte del día al trabajo remunerado y parte al trabajo asistencial no remunerado. Sin embargo, dado que la cantidad de horas disponibles en un día es limitada, la creciente participación de las mujeres en el mercado laboral conllevará una reubicación de la mano de obra desde las actividades no mercantiles a las actividades mercantiles, incluso cuando las tasas de participación en el trabajo doméstico y asistencial no remunerado se mantengan elevadas. Además, la carga del trabajo no remunerado también puede ser asumida por mujeres jóvenes o de edad avanzada que ya no se encuentren activas en el mercado laboral formal.

Huelga mencionar que las mujeres que acceden al mercado laboral no gozan de las mismas oportunidades laborales que los hombres puesto que la estructura del empleo está altamente fragmentada por consideraciones de género. Las responsabilidades de cara al trabajo asistencial también pueden limitar las oportunidades de la mujer para acceder a trabajos con horarios flexibles o actividades en las que el trabajo asistencial pueda combinarse con la generación de ingresos. Las mujeres que han trabajado antes llevan consigo al mercado laboral un ‘conjunto de herramientas’ menos sofisticado que es fruto de su experiencia pasada; existe una mayor probabilidad de que hayan sido trabajadoras domésticas o de que hayan ocupado otros puestos de trabajo en el ámbito de los servicios no empresariales. Estos factores influyen en la distribución del empleo en la población y provocan estructuras de empleo diferenciadas para hombres y mujeres.

Dos tendencias importantes a nivel mundial relativas a la movilidad laboral son la migración continuada de zonas rurales a zonas urbanas y el movimiento transfronterizo de trabajadores. El porcentaje de la población que vive en las ciudades es más elevado en los países de altos ingresos y más reducido en los de bajos ingresos. Durante los últimos años, el porcentaje de personas que viven en los centros urbanos ha ido en aumento, si bien existen datos que apuntan a que el crecimiento del porcentaje de la población que vive en las ciudades ha disminuido algo en los países de bajos ingresos y se ha acelerado en los países de ingresos medios. Con todo, el crecimiento de la población urbana mundial es innegable; Naciones Unidas estima que en las próximas tres décadas prácticamente todo el crecimiento de la población se concentrará en las zonas urbanas (UN-HABITAT, 2010).

Esto sugiere que la oferta de mano de obra urbana ha crecido y probablemente continuará creciendo a un ritmo superior al de la población total, lo cual plantea serios interrogantes acerca de las tendencias asociadas en las oportunidades de empleo urbano y nos lleva a preguntarnos si la demanda de trabajo urbano crecerá a un ritmo suficiente para absorber una

⁵ Base de datos de Estimaciones y Proyecciones de la Población Económicamente Activa (EAPEP, por sus siglas en inglés).

mano de obra urbana en expansión (Heintz, 2009). La teoría kaldoriana establece que la industrialización desencadena la migración del campo a las ciudades, pues los individuos se desplazan para beneficiarse de mejores oportunidades laborales. Conforme aumenta la demanda de mano de obra en el sector industrial, aumenta también la migración desde las zonas rurales a urbanas. Sin embargo, no es común que el crecimiento en la población urbana supere el crecimiento en las oportunidades de empleo industrial. Los migrantes del campo a la ciudad que no trabajen en la industria trabajarán en el sector terciario, el sector informal o bien se encontrarán en paro. Si estos patrones persisten, el resultado neto será un mayor empleo informal y no regular en zonas urbanas, gran parte del cual se concentrará en los servicios de baja productividad.

Los movimientos transfronterizos también inciden sobre la oferta de empleo y la distribución mundial de los recursos humanos. El número total de migrantes internacionales ha aumentado sistemáticamente en las últimas décadas, rondando los 200 millones en 2005⁶. Aunque la población total de migrantes internacionales ha crecido, la relación entre el número de migrantes y la población mundial se ha mantenido relativamente estable. Desde 1990, el número de migrantes internacionales como porcentaje de la población mundial se ha situado en torno al 3 por ciento. Esto implica que la migración internacional ha aumentado conforme aumentaba la población total, al menos desde el principio de la década de los 90. El nivel actual de migración internacional puede parecer modesto —3 por ciento de la población— pero debe tenerse en cuenta que la población migrante internacional no se ha distribuido de forma equitativa entre los distintos países del mundo. Asimismo, encontramos distintos patrones de emigración en los diferentes países. En los países con altos niveles de emigración, las remesas del empleo pueden constituir una entrada considerable de recursos financieros, como ocurre en México, Ghana y Filipinas, por citar sólo tres ejemplos.

En los países de altos ingresos, los migrantes internacionales tienden a concentrarse en modalidades de empleo de baja remuneración, eventuales y no protegidas. Por ejemplo, en Estados Unidos, los no ciudadanos representan un porcentaje desproporcionado del empleo como trabajadores temporeros, a tiempo parcial y eventuales, categorías de trabajo que por lo general revisten una mayor precariedad (Carré y Heintz, 2009). Algunos trabajadores migrantes se ven atrapados en contratos laborales ilegales y trabajan en condiciones severas de explotación. Pese a estos inconvenientes del mercado laboral, las remesas, financiadas a través de los ingresos del trabajo y enviadas al país de origen, constituyen un importante porcentaje de los ingresos del hogar, reduciendo así el riesgo de pobreza. No obstante, la volatilidad de la economía mundial, incluida la reciente recesión que arrancó en 2008, aumenta el riesgo a depender de los flujos de remesas transfronterizas como red de seguridad.

Dos tendencias de género relativamente recientes identificadas en la migración son en primer lugar, el número creciente de mujeres que migran por derecho propio, es decir, no como las esposas del migrante principal (OIM, 2010) y, en segundo lugar, la gran proporción de mujeres que migran del Sur al Norte para realizar trabajos asistenciales remunerados. Dichos trabajos oscilan entre trabajos domésticos de baja remuneración y trabajos de cuidadoras más seguros aunque con frecuencia de carácter temporal.

⁶ *World Migrant Stock 2005 Revision*, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (UNDESA), Nueva York.

Neoliberalismo y política social

Las políticas neoliberales han tenido importantes repercusiones en la política social y en el debate sobre la inversión, competitividad y demanda de mano de obra al que aludíamos anteriormente. En el marco de las políticas neoliberales, las políticas de protección social en los países en desarrollo se centraban, en términos generales, en proporcionar redes mínimas de seguridad para las poblaciones vulnerables, los colectivos afectados por crisis económicas externas y los individuos explícitamente excluidos de la participación en la economía de mercado (UNRISD, 2009). Las protecciones sociales neoliberales a menudo eran de tipo ‘dirigido’, se basaban en una evaluación previa de los recursos y se diseñaban para evitar incentivos ‘perversos’ (en otras palabras, se mantenían las prestaciones a niveles bajos para garantizar que solo aquellas personas que verdaderamente necesitaban la protección pudieran acogerse a las políticas). En los países industrializados, pese a los cambios implantados para fijar un techo al gasto, por ejemplo en materia de pensiones y salud pública, dichos programas implican compromisos a largo plazo y generan oposición política cuando se envían señales a la sociedad de que se recortarán las prestaciones o se socavarán la seguridad del empleo.

Con frecuencia las propias políticas sociales —incluidas no solo las protecciones sociales, sino también servicios sociales como la sanidad y la educación— han sido ‘comercializadas’ (UNRISD, 2009; Mackintosh y Koivusalo, 2005). Dicha comercialización se ha traducido en una mayor dependencia en la entrega de servicios sociales privada y orientada al mercado así como en la implantación de programas de recuperación de costes, como el cobro de tasas a los usuarios. Estos cambios afectan a la accesibilidad, pues sólo aquellos que tienen suficientes recursos a su disposición pueden acceder al espectro completo de servicios sociales, algo que preocupa sobre todo a las poblaciones que han visto como la calidad de su empleo se veía erosionada.

Los giros en política social bajo la gestión económica neoliberal, conjuntamente con los cambios en la estructura del empleo, representan una redistribución significativa del riesgo asociado con el proceso de globalización. Los cambios en la estructura del empleo —aumento de la informalidad, auge de los contratos laborales atípicos, estancamiento del crecimiento del empleo en sectores de alta productividad y expansión de las actividades de bajos ingresos— trasladan el riesgo de empleador a empleado y de capital a mano de obra. Polanyi (1944) defendió que transformaciones del mercado de tanto calado como éstas generarían presiones cada vez mayores sobre la política pública para que garantizara la ‘autoprotección de la sociedad’ (pp. 130-134). En un contexto de política neoliberal, las políticas destinadas a proteger a la sociedad a menudo se han replegado en el momento en que la orquestación de la vida económica por parte del mercado se ha ampliado hasta alcanzar niveles sin precedentes, como se ha podido constatar en muchos países del Norte industrializado.

Evidentemente, cada país ha experimentado distintos cambios en materia de empleo y ha recortado las políticas y protecciones sociales en distintos grados. De hecho, son muchos los países que han ampliado sus protecciones sociales durante este periodo de globalización neoliberal, cumpliendo así en cierta forma con el pronóstico de Polanyi (UNRISD, 2009). Algunas de las economías recientemente industrializadas de Asia Oriental, en especial Corea y Taiwán, se han decantado por protecciones sociales más universales tras la crisis económica que azotó a esta región del mundo en 1997 (Kwon, 2007). Sin embargo, la crisis asiática también trajo consigo cambios dramáticos en la estructura del empleo, con un rápido auge del empleo temporal y atípico, por ejemplo en Corea (Heintz, 2008). Mientras se ampliaban las políticas sociales, el empleo se volvía más y más precario, siendo el efecto neto sobre el

bienestar y la distribución del riesgo económico incierto. En otros casos, se introdujeron nuevas políticas sociales que se centraron en la asistencia social (por ejemplo, programas de transferencias monetarias) y que por tanto no estaban orientadas a mejorar y estabilizar las oportunidades laborales.

V. Crisis, empleo y política social

La crisis financiera y la recesión mundial que se manifestaron durante la segunda mitad de 2008 han tenido importantes implicaciones de cara a la estructura del empleo, el rumbo futuro de la política social y la naturaleza de los regímenes del bienestar en un contexto post-crisis. En vista de ello, es preciso considerar los orígenes y las respuestas dadas a esta crisis —y otras crisis económicas recientes— para comprender los vínculos existentes entre el empleo y los regímenes del bienestar en el mundo actual.

El origen de la crisis se halla en los mercados financieros de los países de altos ingresos del Norte mundial. Antes de que irrumpiera la globalización neoliberal, se esperaba que el capital industrial mantuviera su productividad y que la inversión en la generación de empleo garantizara una oferta estable y sólida de trabajos de calidad. A cambio, se garantizaba la rentabilidad sosteniendo la demanda agregada y aumentando la productividad de la mano de obra. En Estados Unidos, las mejoras en los salarios y niveles de vida, al menos hasta la década de los 70, ayudaron a sostener la demanda agregada en el mercado interior. Las inversiones públicas en infraestructuras y educación proporcionaron *inputs* adicionales a la producción, fomentando así la productividad del capital privado. En otros países, se alcanzaron acuerdos semejantes relativos al empleo. Por ejemplo, en Japón, la idea del empleo de por vida (*shūshin kōyō*) se encuentra en el corazón mismo del contrato social. El contrato suponía una división de la mano de obra basada en consideraciones de género entre el trabajo en la economía de mercado y en el hogar, con la idea subyacente de que los empleos creados, al menos para los hombres, servirían para proporcionar un ‘sueldo familiar’ así como trabajo a tiempo completo de tipo permanente o indefinido.

Sin embargo, la reestructuración de la producción mundial y la desindustrialización terminaron minando este convenio social. Con el auge de las redes de producción internacional, el vínculo entre los ingresos domésticos y los salarios pagados en la producción se vio debilitado. Para los países en desarrollo que se habían convertido en grandes exportadores de bienes manufacturados, estos cambios llevaron a que el mantenimiento de los costes laborales a niveles bajos fuera más importante que el desarrollo de los mercados nacionales. Como ya hemos explicado, esta dinámica afecta tanto la demanda de mano de obra como la calidad del empleo.

Para los países de altos ingresos, la ampliación de las redes de producción mundial se tradujo en una mayor importación de bienes de consumo. La demanda agregada seguía siendo importante para la ampliación del sector servicios, si bien se podía mantener a través de otros medios. La creciente participación femenina en el mercado laboral hizo que las familias con múltiples fuentes de ingresos se convirtieran en la norma. La renta de los hogares aumenta, aunque disminuyan los salarios medios, siempre que el número de horas trabajadas en un trabajo remunerado por *todos* los integrantes del hogar crezca a un ritmo superior. En economías como la estadounidense, el crecimiento de los créditos al consumo también sirvió para sostener la demanda agregada. La otra cara de la globalización de la producción fue una reducción en los costes de los bienes de consumo importados como consecuencia de las presiones competitivas. Los bajos precios permitieron proteger el poder adquisitivo de los

salarios y apoyar, de esta forma, a las principales industrias del sector servicios, como los minoristas nacionales.

Muchos países de altos ingresos, y de forma más pronunciada Estados Unidos, en tanto que epicentro de la crisis financiera de 2008, se enfrentaron al desafío de mantener un conjunto central de ‘empleos de calidad’ en un contexto de marcadas presiones mundiales. Los segmentos de la sociedad con menos poder —las mujeres y colectivos marginales, como las minorías raciales y étnicas y los no ciudadanos— eran también los que ocupaban mayoritariamente los puestos de trabajo esporádicos y de baja calidad. Esto reducía las probabilidades de que los conflictos distributivos se convirtieran en un importante desafío para los arraigados intereses económicos. Con todo, era evidente que el viejo contrato social basado en la expansión del empleo industrial no era sostenible a la luz de las cambiantes dinámicas mundiales y de los patrones de desindustrialización.

El marco kaldoriano no permite comprender en profundidad el proceso de desarrollo en las economías donde el porcentaje de mano de obra asociado a la producción industrial ha comenzado a contraerse, lo cual plantea importantes preguntas. ¿Seguirá creciendo el porcentaje de empleos precarios de baja productividad en ausencia de una expansión industrial continuada? ¿Puede una asignación de recursos a otros sectores no industriales servir de base para lograr mejoras sostenibles en la calidad del empleo, tal y como lo ha hecho la asignación de recursos productivos a la producción industrial durante los periodos de industrialización? Para que se diera este último escenario, haría falta un nuevo motor del desarrollo postindustrial que promoviera la acumulación de capital, las mejoras en la productividad a largo plazo y la demanda agregada. Un posible candidato es el sector financiero, de ahí que la innovación financiera y la profundización se estén convirtiendo en las nuevas fuerzas motrices del desarrollo económico. Después de todo, las economías postindustriales han registrado un incremento rápido del tamaño del sector financiero en los últimos años. ¿Puede la ‘financiarización’ reemplazar a la ‘industrialización’ como base para la creación de oportunidades laborales de calidad en el futuro?

La rápida expansión del sector financiero, a través del crecimiento de los servicios financieros, nuevas innovaciones financieras y la apreciación de los precios de los activos financieros, redujo las presiones sobre la estructura del empleo. Dos ejemplos son la economía de burbuja de Japón durante la segunda mitad de 1980 y, más recientemente, la economía de burbuja que empezó a formarse en Estados Unidos en la década de los 90. Durante un periodo de tiempo limitado, se pensó que la asignación de recursos al sector financiero respaldaría los resultados del empleo, la inversión y la demanda nacional en el segmento no financiero de la economía.

La burbuja financiera japonesa se creó a mediados de los 80 y se caracterizó por el rápido incremento de las cotizaciones bursátiles y de la especulación inmobiliaria (Itoh, 2000). El aumento de las cotizaciones bursátiles desencadenó una mayor inversión financiera, mientras que la creciente demanda especulativa provocó un aumento de los precios de las acciones y bienes inmobiliarios en un bucle de retroalimentación muy habitual en las burbujas financieras. En Estados Unidos, la burbuja financiera se manifestó primero en el mercado bursátil en los 90, durante el denominado boom de las ‘punto com’. Tras una breve recesión en 2001, la inversión financiera se diversificó hacia otros mercados: el mercado hipotecario y de productos financieros relacionados (cuyo colapso causó la crisis de 2008) y, eventualmente, los mercados de materias primas (Caballero, Farhi y Gourinchas, 2008). Tanto en Japón como en Estados Unidos, el rápido crecimiento de la inversión financiera apoyó la

economía general. Los precios rápidamente crecientes de los activos financieros y los bienes inmobiliarios contribuyeron a respaldar el gasto de los consumidores a través de los efectos de la riqueza, pues la gente veía como el valor de sus pensiones y viviendas subía rápidamente. En ambos casos, las burbujas financieras apoyaron la inversión productiva, no sólo la inversión en activos y productos financieros, al enviar señales que apuntaban a un sólido rendimiento económico. Los elevados niveles de demanda de los consumidores y los mayores índices de inversión productiva fomentaron la creación de empleo y mantuvieron la tasa de desempleo a niveles bajos. En este sentido, la financialización no reemplazaba la industrialización, sino que ayudaba a sostener la demanda y la inversión en la economía. Sin embargo, dichas economías son inherentemente inestables y, como tales, las burbujas estallan. Al ocaso del boom financiero en Japón le siguió una década perdida, con índices de desempleo crecientes, el paso de trabajos indefinidos a contratos laborales a corto plazo y una marcada desindustrialización. Por otro lado, el estallido de la burbuja en Estados Unidos causó niveles de desempleo sin precedentes, un giro masivo hacia empleos involuntarios a tiempo parcial y el colapso estrepitoso de los valores de los activos de la clase media (más concretamente, los activos inmobiliarios y las pensiones). Aún es pronto para predecir cuáles serán las consecuencias de lo ocurrido a largo plazo. No obstante, lo que sí puede decirse es que el colapso de las economías de burbuja puso de manifiesto los problemas estructurales subyacentes en dichas economías y el peligro que conlleva depender de la financialización para alimentar el bienestar social.

La financialización también ha aumentado la volatilidad y desencadenado crisis en los países en desarrollo, especialmente en las economías de los mercados emergentes con mercados financieros en vías de profundización. Los flujos de capital a corto plazo en forma de inversiones de cartera han ido ganando peso durante las últimas décadas. Las estrategias de desarrollo del sector financiero han impulsado con frecuencia el desarrollo y la profundización de los mercados bursátiles (Singh, 1993). La finalidad de dichos esfuerzos no es otra que movilizar nuevas fuentes de financiación para el desarrollo económico, aunque aumentan también las oportunidades para la especulación financiera. En el contexto de las políticas monetarias neoliberales, que hacen hincapié en la desregulación financiera y la modulación de la inflación, los esfuerzos por contener la inflación o satisfacer las restricciones de la balanza de pagos llevan a los países a mantener los tipos de interés real a niveles elevados. Los altos tipos de interés a menudo actúan como un imán, en la medida en la que atraen flujos de capital a corto plazo. Una inversión repentina de dichos flujos de capital causa estragos en el sector financiero, provocando crisis en la economía real. Muchas de las otras crisis financieras producidas durante las últimas décadas —por ejemplo en Asia Oriental, Argentina, Brasil y Turquía— fueron consecuencia de los cambios bruscos en los flujos financieros transfronterizos.

Huelga recordar que el impacto de la crisis de 2008 ha tenido un alcance mundial, de ahí que debamos considerar las distintas ramificaciones de la crisis financiera desde una perspectiva más amplia.

En tiempos de crisis, los cambios en la oferta y demanda de mano de obra son más extremos, y provocan a menudo cambios rápidos en las estructuras de empleo. En lo que se refiere a la demanda de mano de obra, las empresas tienden a responder a las recesiones económicas reduciendo su plantilla, dado que las decisiones de contratación por lo general se revierten más fácilmente que las inversiones en equipos y plantas fijas. En lo que respecta a los trabajadores por cuenta propia, la demanda de mano de obra depende directamente de la demanda de bienes y servicios. Una crisis económica disminuye los ingresos y aumenta el

grado de desempleo. Los ingresos públicos se ven presionados a medida que caen los ingresos fiscales, conduciendo a pérdidas de puestos de trabajo en el sector público. Debido a esta dinámica de oferta y demanda de mano de obra aumentan las presiones para aumentar la informalidad y la prevalencia de los contratos laborales no convencionales.

Del lado de la oferta de mano de obra, los ajustes pueden darse en cualquier dirección y dependen de una serie de factores. En algunos países, existen pruebas de que aumenta la oferta en tiempos de crisis, en momentos de presión para los ingresos de los hogares debido al aumento del paro o al descenso de los ingresos reales. Gran parte del incremento responde a un aumento en la participación de las mujeres en el mercado laboral, como parece ser el caso durante la crisis económica argentina que comenzó en el año 2001 (Lee y Cho, 2005; Cerrutti, 2000). Paralelamente, el estudio de los factores determinantes de la oferta de mano de obra femenina en la Sudáfrica post-apartheid ha revelado que la participación de la mano de obra femenina respondió al incremento en el paro de los hogares, en otras palabras, el desempleo masculino condujo a una mayor participación de la mujer en el mercado laboral (Casale, 2003). Sin embargo, existen otros países que han experimentado una caída en la participación de la mano de obra en periodos de crisis. Por ejemplo, las mujeres coreanas parecen haberse retirado de la fuerza de trabajo durante la crisis de Asia Oriental (Lee y Cho, 2005).

Aunque es posible que los trabajadores temporales y no regulares sean los primeros en perder sus trabajos en el despertar de una crisis económica, estas modalidades de empleo también pueden crecer muy rápidamente durante el periodo inicial de la crisis o durante las fases de estabilización y recuperación. Tal y como se apuntaba anteriormente, ante perspectivas económicas inciertas, los empleadores son más proclives a aumentar la contratación de trabajadores temporales o a tiempo parcial (o a recurrir al empleo con intermediación, como el proporcionado por las agencias de empleo temporal) en lugar de contratar a trabajadores indefinidos. Los patrones de empleo que emergen como parte del proceso de recuperación se arraigarán si demuestran ser rentables. Por consiguiente, una práctica laboral que conlleva la creación de un número significativo de trabajos no regulares puede sistematizarse durante los periodos de crisis y consolidarse durante el periodo de recuperación.

Las respuestas en la oferta y demanda de mano de obra durante una crisis pueden tener efectos permanentes sobre la estructura del empleo. Las recesiones económicas desencadenadas por dichas crisis suelen tratarse, especialmente por parte de los economistas, como fenómenos cíclicos. Se espera que la recuperación suceda a la crisis y que la economía vuelva paulatinamente a una situación semejante a la existente con anterioridad a la crisis. Sin embargo, a nivel de empleo, esto no tiene por qué ser el caso. Dicho de otra forma, las crisis a corto plazo pueden tener consecuencias a largo plazo en la estructura del empleo.

La respuesta política a una crisis económica incidirá en el impacto de dicha crisis sobre el empleo. La medida en que se recurra a políticas fiscales y monetarias para estabilizar el empleo y la demanda de mano de obra influirá sobre el desarrollo de la crisis, de ahí que una respuesta política exitosa pueda mitigar o eliminar las consecuencias a largo plazo de la crisis sobre la estructura general del empleo. Por ejemplo, China anunció un paquete de estímulo fiscal de cuatro billones de yuanes (aproximadamente 590.000 millones de dólares) en respuesta a la crisis económica mundial de 2008⁷. Los sectores receptores de dicho gasto fueron las infraestructuras públicas, las actividades de reconstrucción en caso de terremotos (en respuesta al terremoto de Sichuan de 2008), las iniciativas de desarrollo rural y otros

⁷ Economic Observer, 7 de marzo de 2009. www.eeo.com.cn/ens/finance_investment/2009/03/07/131626.shtml.

programas y proyectos públicos. El impacto relativamente moderado de la crisis en China puede deberse, en parte, a esta respuesta fiscal agresiva.

A diferencia de lo ocurrido en China, Corea del Sur vivió cambios dramáticos en su estructura de empleo, especialmente en lo que respecta al rápido crecimiento del empleo temporal y a corto plazo, en los años posteriores a la crisis de Asia Oriental de 1997. El número de trabajadores sujetos a modalidades de trabajo definido, ocasional, temporal y de retén aumentó desde un 16,6 por ciento del empleo remunerado y asalariado total en 2001 hasta un 28,8 por ciento en 2006 (Grubb, Lee, y Tergeist 2007, 17).

En Corea, la reforma de la política del bienestar estuvo acompañada de un cambio fundamental en la estructura del empleo. Antes de la crisis de Asia Oriental, el régimen del bienestar en Corea se construyó sobre los cimientos de un empleo pleno y relativamente estable anclado en la expansión continuada del sector industrial (Kwon, 2007). La crisis que arrancó en 1997 puso de manifiesto las debilidades del viejo sistema y condujo a la implantación de nuevas políticas sociales, como las protecciones sociales para los desempleados. En parte, las nuevas políticas del bienestar respondieron a la creencia de que era necesario crear mercados laborales más flexibles para mantener la competitividad. Tal y como expone Kwon (2007), una de las justificaciones de la reforma era que ‘los empleadores pudieran despedir a sus trabajadores en caso de que fuera necesario’ (p. 9). Sin embargo, la flexibilidad también se tradujo en el rápido incremento de formas temporales de empleo como las mencionadas anteriormente, lo cual plantea una serie de cuestiones críticas. Cuando las políticas sociales se refuerzan al tiempo que aumenta la precariedad en el empleo, ¿cuál es el impacto neto sobre los riesgos económicos de los hogares? El giro hacia la ‘flexiseguridad’ en países como Dinamarca refleja un compromiso semejante y plantea preocupaciones acerca del papel del empleo y de la política laboral a la hora de redefinir la naturaleza del Estado del bienestar. La ‘flexiseguridad’ es una política social específicamente relacionada con el empleo, de hecho es una política social *enmarcada* en la política económica. La garantía por parte del Estado es que las leyes de contratación y despido se flexibilizarán, asegurando que quienes pierden su trabajo puedan acceder a prestaciones por desempleo mejores y más duraderas, así como a formación y reciclaje para tener más oportunidades de conseguir un nuevo trabajo. Esto plantea dos cuestiones: primero, si el Estado es verdaderamente capaz de comprender como es debido la formación alternativa y asignarle los fondos pertinentes; y, en segundo lugar, nos lleva a preguntarnos sobre la probabilidad de que la economía genere o mantenga trabajos para los que puedan estar debidamente formadas las personas que se han quedado en el camino como consecuencia de la flexibilidad.

En algunos aspectos, la reforma de la política social implantada en Corea en respuesta a los cambios en la naturaleza del empleo refleja el argumento de Polanyi (1944) de que una mayor exposición a las fuerzas del mercado conduce a demandas de una mayor protección. Sin embargo, no puede darse por hecho que las crisis económicas propiciarán un refuerzo del régimen del bienestar. La respuesta a la crisis que comenzó en 2008 es un buen ejemplo de ello. Actualmente, las políticas económicas se están reorientando para reducir la implicación del gobierno y las protecciones sociales en muchos países, aunque evidentemente no todos. La nueva austeridad derivada de la crisis parece tener más peso en Europa y Estados Unidos, pese a los graves problemas de desempleo y la creciente informalidad.

Para muchos países de bajos ingresos, con regímenes del bienestar con escasos recursos y estructuras de empleo caracterizadas por altos niveles de riesgo económico, el margen para implantar políticas de bienestar más generosas para compensar la ausencia de oportunidades

laborales dignas es, en el mejor de los casos, limitado. La informalidad generalizada implica que la mayoría de las personas que participan en el empleo productivo están excluidas —*de facto* si no *de jure*— de las protecciones sociales. La crisis económica —incluso en la forma de contagio indirecto— asfixia los recursos públicos a través de ingresos fiscales menguantes y restricciones sobre la ayuda oficial al desarrollo. Los flujos de recursos que sostienen los sistemas privados de bienestar, como las remesas, también se ven negativamente afectados. Para estos países, la austeridad, lejos de reflejar una elección política concreta, es algo que les viene impuesto.

Evidentemente, cada caso es diferente y, por tanto, no puede hablarse de una realidad única. Sin embargo, consideramos que los cambios estructurales más comunes en la economía mundial están redefiniendo la estructura del empleo y la naturaleza del régimen del bienestar, aunque de manera diferente en cada país.

VI. ¿Política de empleo sin prestaciones sociales relacionadas con el trabajo?

En ciertas disciplinas y ámbitos políticos, existe una tendencia a hacer mayor hincapié en la política social, puesto que afecta la ciudadanía social, en lugar de los derechos de los trabajadores y el empleo; una difuminación del enfoque sobre las prestaciones de los trabajadores en, por ejemplo, la campaña por una plataforma social mundial; y, en algunos casos, una defensa intencionada del desacoplamiento de las prestaciones a los trabajadores —lo que se conocía como salario social— del empleo, a favor de unos derechos ciudadanos más generales a distintos tipos de protecciones sociales.

Algunas de estas posiciones políticas son reacciones a los cambios en la economía mundial que siguen distorsionando la estructura del empleo, tanto que ya no es posible mantener el tipo de resultados del mercado laboral que fueron posibles en América del Norte, Europa Occidental y Japón durante la ‘era dorada del capitalismo’, *grosso modo* desde los años 50 hasta principios de los 70. Algunos sostienen que los regímenes del bienestar que buscan alcanzar el ideal del trabajo digno para todos no prosperarán del todo y que ya no es posible garantizar el empleo formal (véase, por ejemplo, Bourguignon, 2005). Otros (como Perry et al, 2007, Levy, 2008) opinan que las prestaciones relacionadas con el trabajo, como la prestación por desempleo, el acceso a una sanidad relacionada con el empleo y la pensión por jubilación, deberían desaparecer paulatinamente y sustituirse por la concesión de derechos de ciudadanía. Levy, que defiende la idea de un elevado gasto social, no oculta su preocupación por las burocracias del bienestar costosas, fragmentadas y escleróticas que entregan las prestaciones sociales relacionadas con el trabajo.

Otros autores han llegado a conclusiones semejantes en relación con el desacoplamiento o la desvinculación, si bien desde la perspectiva de la “desmercantilización”. Este enfoque sostiene que el principal objetivo del Estado del bienestar consiste en garantizar que los individuos puedan ganarse la vida sin tener que depender de las transacciones comerciales (Standing, 2009; Esping-Andersen, 1990). La verdadera desmercantilización requiere prestaciones sociales universales, ingresos de sustitución incluidos, que sean lo suficientemente generosas para que la decisión de participar en el empleo productivo sea tomada desde la libertad para elegir. Una vez más, las prestaciones sociales deben desvincularse del empleo para que nadie se encuentre en una situación en la que se vea

obligado a vender su capacidad de trabajo en el mercado a cambio de ingresos. Evidentemente existen diferencias fundamentales entre los enfoques de la ‘red de seguridad de último recurso’ y la ‘desmercantilización’, por ejemplo el nivel de ayudas a los ingresos proporcionado por el Estado del bienestar. No obstante, parten de una perspectiva común, pues apuestan por la necesidad de desvincular las prestaciones sociales del empleo.

Una crítica vertida contra la red de seguridad mínima desvinculada del empleo es que las prestaciones de dichos programas no pueden constituir una respuesta adecuada a los riesgos económicos existentes en la economía mundial actual. De forma ocasional, se justifican los programas de transferencias monetarias condicionadas en la medida en que asisten a las personas excluidas de las oportunidades económicas. Con todo, un préstamo de bajo nivel no sustituye adecuadamente los ingresos de los salarios y las prestaciones sociales vinculadas al empleo formal, de manera que resulta difícil argumentar que la política de empleo puede desvincularse de las cuestiones relativas al bienestar social.

Las propuestas de regímenes de bienestar basados únicamente en la ‘desmercantilización’ de la mano de obra también plantean algunos desafíos conceptuales. Por ejemplo, el trabajo asistencial no remunerado realizado en el hogar no se intercambia o comercializa en los mercados. En este sentido, no se puede decir que esté mercantilizado⁸. Además, dada la desigual carga del trabajo asistencial, es difícil defender que la mera ausencia de mercantilización (trabajo realizado de forma independiente al mercado) promueva forzosamente los objetivos de la justicia social. Podría esgrimirse que, en algunos casos, la mercantilización representa una mejora en el sentido de que asigna un valor (a menudo inadecuado) a una mano de obra no valorada o infravalorada. La cuestión fundamental puede no ser si están o no implicados los mercados, sino el grado de elección, autonomía y control en las distintas formas de mano de obra.

Otro aspecto problemático de describir el objetivo de la política del bienestar en términos de la desmercantilización es que la verdadera desmercantilización es una propuesta costosa, pues requiere que el Estado amplíe las prestaciones universales a un nivel que permita una elección completa o total en relación con el empleo. Para poder emprender esta política el Estado ha de contar con los recursos necesarios. Salvo que se acceda a amplias reservas de recursos naturales de altísimo valor, sólo pueden generarse y mantenerse ingresos públicos de esta magnitud al emplear el conjunto de recursos humanos de un país en actividades altamente productivas. Esping-Andersen (1990), en su influyente obra *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, reconoce esta limitación:

Quizás la característica más sobresaliente del régimen socialdemócrata es su fusión del bienestar y el trabajo. Se encuentra al mismo tiempo genuinamente comprometido con la garantía del pleno empleo y plenamente dependiente de su consecución. Por un lado, el derecho al trabajo tiene un estatus equivalente al del derecho a la protección de los ingresos. Por otro lado, los inmensos costes asociados a mantener un sistema de bienestar solidario, universal y

⁸ Esping-Andersen (1990) está implícitamente de acuerdo con esta posición, pues afirma que la desmercantilización permite a las personas emprender ‘actividades distintas al trabajo, como criar a los hijos, las responsabilidades familiares, la reeducación, las actividades organizativas o incluso el ocio’ (p. 46). Sostener que criar a los hijos y asumir las responsabilidades familiares no implica trabajo resulta un tanto problemático, si bien Esping-Andersen alega que, en un contexto genuino de desmercantilización, las personas serían remuneradas por realizar estas actividades. No obstante, esto plantea preocupaciones acerca de la división de la mano de obra en base a consideraciones de género y nos lleva a preguntarnos si este tipo de desmercantilización beneficiaría a hombres y mujeres por igual.

desmercantilizador implican que debe minimizar los problemas sociales y maximizar los ingresos. (p. 28) (el subrayado ha sido añadido por los autores del presente documento)

En otras palabras, un Estado del bienestar desmercantilizador debe garantizar algo cercano al pleno empleo. No existe modo alguno de desvincular la política del empleo del régimen de bienestar en el que se enmarca. Esto incluye políticas macroeconómicas que tengan un impacto directo sobre el nivel de empleo. Dado el impacto de las recientes crisis financieras, requiere también políticas que garanticen una disciplina del capital de forma que se promuevan los objetivos sociales generales. En las economías actuales, esto implica regular, sobre todo, el capital financiero.

Las teorías neoclásicas de los mercados laborales duales también ofrecen motivos para la desvinculación. La formulación estándar de dichos argumentos podría ser la siguiente: las rigideces de los mercados laborales formales, relacionadas con la imposición de salarios mínimos, protecciones laborales, derechos laborales o convenios colectivos, limitan el número de trabajos formales creados (Fields, 1975). Los individuos que no pueden encontrar un trabajo formal trabajan en el mercado informal. En este caso, las protecciones sociales vinculadas al empleo son una *causa* de informalidad. Se han esbozado argumentos semejantes en relación con los programas de protección social que ofrecen distintas protecciones a los trabajadores formales e informales (Levy, 2008). Si las protecciones sociales dirigidas a los trabajadores del sector informal son más deseables o menos costosas (para los empleadores o trabajadores) que las protecciones dirigidas a los trabajadores formales, se crean incentivos a favor de la expansión del empleo informal. De acuerdo con estos argumentos teóricos, las protecciones sociales vinculadas al empleo introducen distorsiones en los mercados laborales que generan consecuencias no deseadas, a saber, una informalidad excesiva.

Dichos argumentos parten de la premisa de que los mercados laborales operarían sin problemas si no fuera por las imperfecciones introducidas por la regulación y la protección social. Sin embargo, los fracasos de los mercados no regulados abundan en todos los mercados laborales. Existen multitud de razones por las que los mercados laborales del mundo real no logran funcionar de acuerdo con las previsiones de la teoría neoclásica; por ejemplo, esfuerzos reales por parte de los empleadores para evitar los costes asociados a la contratación de trabajadores, los costes reales de encontrar trabajo y participar en los mercados laborales, la información imperfecta, la existencia de una dinámica de poder desigual en el empleo remunerado y el autoempleo, las prácticas discriminatorias y las barreras a la movilidad de los trabajadores. Cuando los fallos de los mercados son pronunciados, las reglamentaciones —incluidas las protecciones sociales— pueden conseguir un mejor funcionamiento de los mercados laborales. Sin embargo, esto implica una vinculación explícita entre las normativas y la operación de los mercados laborales.

Dadas las desigualdades existentes entre hombres y mujeres en los mercados laborales —las diferencias en la participación de la mano de obra, la distribución desigual del trabajo no remunerado y la elevada segmentación de los mercados atendiendo a consideraciones de género— las protecciones sociales estrechamente vinculadas al empleo son a menudo inherentemente desiguales. Dichas desigualdades pueden acentuar las divisiones de género de la mano de obra y el papel de los hogares patriarcales a la hora de proporcionar seguridad social a aquellas personas que no participan en el empleo remunerado. El régimen del bienestar resultante reproducirá desigualdades entre hombres y mujeres. Asimismo, la desvinculación de las protecciones sociales del empleo reduce la propensión de la política social a reforzar las jerarquías existentes en el mercado laboral. Si bien la desvinculación

resuelve parcialmente estos problemas, apenas aborda las desigualdades de género inherentes a la estructura de empleo predominante.

Las preocupaciones planteadas por los defensores de la ‘desvinculación’ pueden ser válidas. Resulta evidente que la protección social no debería diseñarse para replicar jerarquías o reforzar la exclusión social. Dicho de otro modo, las políticas sociales deberían ampliar las opciones, no limitarlas. Asimismo, deberían mejorar el funcionamiento de los mercados laborales, no crear oportunidades para la búsqueda de renta o beneficios en los escalafones superiores de los trabajadores y empleadores. Con todo, la principal preocupación en lo que respecta a la desvinculación es que el empleo no se contempla como un elemento central en la formulación de las políticas sociales y la creación de regímenes de bienestar más equitativos. Existe una preocupación real ante la idea de que si el empleo se marginaliza, el enfoque centrado en la ‘desvinculación’ empobrecería las estrategias del bienestar, haciéndolas altamente restrictivas.

VII. Políticas sociales como políticas de empleo, políticas de empleo como políticas sociales

Hasta el momento, el debate ha abordado las políticas sociales fundamentalmente como una forma de protección social y como un medio al que puede recurrir el Estado para cumplir con sus obligaciones respecto de algunos derechos económicos y sociales (a saber, un nivel de vida adecuado, sanidad y educación). Nuestro enfoque de cara al empleo ha consistido en destacar su importancia en la consecución de los objetivos de la política social. La política de empleo es, por tanto, una forma de política social, y las políticas sociales deben considerar de forma explícita la estructura del empleo. Con el término ‘política de empleo’ nos referimos a un abanico de intervenciones, incluidas las políticas activas del mercado laboral que conectan mejor a los trabajadores con las oportunidades disponibles, los programas de formación y capacitación para desarrollar los recursos humanos, las políticas estratégicas del sector industrial y productivo que fomentan cambios en la estructura del empleo con prestaciones sociales positivas, y las políticas macroeconómicas respetuosas con el empleo que garantizan que los tipos de interés, expansión del crédito, tipos de cambio y políticas fiscales estén alineados con los grandes objetivos de empleo. Ahora bien, no debería hacerse una división estricta entre ‘política económica’ y ‘política social’ en lo que respecta a la mejora de los resultados del empleo. Es fundamental tener en cuenta el papel que desempeñan las políticas sociales en la promoción del empleo.

Los recursos económicos reales se destinan a producir seres humanos. Los insumos económicos incluyen bienes y servicios comercializados (una fracción del PIB se dedica a criar a los hijos) y bienes y servicios no comercializados en el mercado (como los producidos en el trabajo asistencial no remunerado). La coordinación de dichos *inputs* para producir seres humanos se produce en numerosos contextos y formas institucionales, incluido el hogar, las instituciones públicas, las redes de parentesco, las comunidades y los mercados (de alimentos, vivienda y cuidado remunerado). Lo bien o mal que lo hagan dichas instituciones a la hora de producir seres humanos de calidad tendrá un impacto sobre los resultados del empleo, incluida la capacidad de la economía para producir recursos adecuados para sostener un régimen del bienestar de alta calidad. Dicho de otra forma, las políticas sociales y económicas deben reconocer que la mano de obra es un factor ‘producido’ de la producción y que la calidad de los recursos humanos que se desarrollan en una economía dependerá de la naturaleza de las políticas sociales y los regímenes del bienestar.

Contemplar la mano de obra como un factor de producción producido nos permite ir más allá de la noción neoliberal de política social como algo definido una vez que la política económica ha sentado las condiciones para el crecimiento. Muchas de las instituciones responsables de la producción de seres humanos son, en sí mismas, objetos de las políticas sociales, como los servicios sanitarios y educativos. Las protecciones sociales para la clase trabajadora inciden en la producción de capacidades y destrezas. Así, unas políticas de baja por maternidad y paternidad bien diseñadas pueden cambiar la asignación de recursos para promover mejores resultados infantiles al mitigar las penalizaciones del mercado laboral. De forma similar, los programas públicos de asistencia infantil ayudan a resolver los problemas de conciliación entre la vida laboral y familiar y conducen a mejores elecciones. Las protecciones sociales tanto para los trabajadores del sector formal como informal protegen los ingresos cuando se interrumpe el empleo debido a una enfermedad, discapacidad o pérdida del trabajo del trabajador y contribuyen a sostener los hogares en caso de imprevistos. En definitiva, las políticas y protecciones sociales fomentan el rendimiento macroeconómico, reconociendo, eso sí, que esta vinculación requiere un cambio de actitud para que la producción de recursos humanos se identifique como parte integral del funcionamiento de la economía.

A un nivel más micro, las políticas eficaces de recursos humanos son vitales para la implantación efectiva de las políticas sociales. Para la mayoría de las políticas sociales, la calidad y asignación de recursos humanos resulta fundamental. En el sector de la sanidad, los gobiernos deciden, a menudo en colaboración con el sector de la sanidad privada, la industria farmacológica y la industria aseguradora cómo asignar los gastos en sanidad, entre la atención primaria y terciaria, con arreglo a su política sanitaria general. En el proceso, crea y da forma a la estratificación de clases y géneros, ya sea empleando directamente a distintas categorías de personal (enfermeras y trabajadores sociales por ejemplo), o regulando la previsión por parte del sector privado. La asistencia sanitaria de nivel terciario requiere personal altamente cualificado, lo cual tiene repercusiones para las instituciones formativas y los costes asociados e implica salarios más elevados. Sin embargo, incluso a estos niveles elevados de cualificación, la penalización de género sigue presente, tal y como se ha podido constatar en Sudáfrica, donde los ingenieros (predominantemente hombres) perciben salarios muy superiores a los de las enfermeras (predominantemente mujeres), si bien tienen un nivel de formación equivalente (cálculos de Budlender, citado en Lund 2010). Al mismo tiempo, ante la epidemia galopante del SIDA, el gobierno sudafricano ha recurrido a políticas de ‘cuidado comunitario’ y ‘atención domiciliaria’, que promueven la implicación voluntaria o con baja remuneración de las mujeres en la ‘atención continuada’, aumentando así las responsabilidades asistenciales de las mujeres.

Las relaciones entre la política social y el empleo son variadas y muy diversas. Con respecto a la vivienda, cuando las viviendas subvencionadas a gran escala para los individuos más pobres son un compromiso recogido en la política social, crece el empleo en el sector de la construcción. Por otro lado, en lo que concierne a los programas de asistencia social, los datos muestran que las transferencias monetarias tienen efectos sobre el empleo. Aunque el temor generalizado es que las ayudas públicas lleven a las personas a abandonar el trabajo, los estudios llevados a cabo en Sudáfrica demuestran que las transferencias monetarias se utilizan para buscar trabajo; así, el hecho de que una mujer anciana reciba la pensión por ancianidad se asocia a que las madres con hijos pequeños confíen el cuidado de sus hijos a estas mujeres de mayor edad para poder buscar un trabajo remunerado (Posel et al, 2006; Ardington et al,

2007). Algunos programas de transferencias monetarias, como los que existen en Malawi y Etiopía, incluyen subsidios para aumentar los activos productivos (alimentos, ganado).

En resumen, las políticas sociales y de empleo están estrechamente interrelacionadas, de ahí que resulte difícil ‘desvincularlas’ con éxito. Si se intenta hacerlo se corre el riesgo de que la política de empleo deje de ser una preocupación de peso a la hora de reconstituir y redefinir los regímenes del bienestar en el contexto actual.

VIII. Conclusión: áreas de investigación futura

En el presente artículo hemos defendido que la política social y el desarrollo de los regímenes del bienestar no pueden separarse de las políticas de empleo y del mercado laboral. A diferencia de los defensores de la ‘desvinculación’, consideramos que reconocer dichas vinculaciones es hoy si cabe más importante dados los cambios en la estructura del empleo derivados de las instituciones y las dinámicas asociadas a las economías globalizadas del mundo actual. Aunque existen muchos hilos comunes que vinculan la política social con el empleo y viceversa, consideramos que cada país tiene trayectorias, políticas, estructuras económicas y relaciones con otras economías que son únicas en su naturaleza, de ahí que resulte poco sensato entrar en generalizaciones. No obstante, hemos descrito las distintas formas en las que ha cambiado la estructura del empleo en una serie de países en un esfuerzo por identificar las implicaciones de dichos cambios sobre las políticas sociales y los regímenes del bienestar. A nuestro modo de ver, esto pasa por comprender en mayor medida los cambios que se están produciendo en el empleo, los factores que los impulsan y las repercusiones que tienen sobre la política social.

Para ello, es preciso analizar políticas que a menudo quedan fuera del alcance de la política social, por ejemplo, ¿hasta qué punto es la reforma normativa del sector financiero fundamental para crear un régimen del bienestar justo y sostenible? Asimismo, es necesario introducir en las políticas sociales y económicas una mayor consideración de cómo los cambios en los contratos laborales pueden incidir de forma directa en la distribución y nivel de riesgo económico, tanto para los trabajadores como para sus familias, y contemplar de forma explícita la medida en que las políticas sociales existentes abordan dichos riesgos. Es preciso, en definitiva, adoptar una visión *global* de las políticas económicas y sociales integradas, dejando atrás la tendencia a clasificar las políticas entre las que son apropiadas para ‘el Norte’ y las que se amoldan a la realidad del ‘Sur’. Por último, la estructura cambiante del empleo y la tendencia a pasar de lugares de trabajo ‘típicos’, como los comercios, fábricas y oficinas, a lugares ‘atípicos’, como las casas privadas, la calle y los espacios públicos, implican una mayor necesidad de estudiar el papel de los gobiernos locales a la hora de garantizar condiciones laborales dignas.

A continuación, concluiremos identificando algunos ámbitos prioritarios de investigación y análisis futuro.

Durante la última década se han registrado avances reales en el refuerzo de la visibilidad y la cuantificación de los trabajadores del sector informal, las dimensiones de la economía informal y las descripciones del acceso a la protección social. Sin embargo, con frecuencia no se ha analizado como es debido la información relativa a algunas cuestiones planteadas en este documento. Asimismo, los estudios de la mano de obra varían en su capacidad para capturar las tendencias de la exposición a los riesgos físicos y económicos de quienes participan en el empleo así como el acceso de los trabajadores propiamente dichos, y sus

familias, a las prestaciones de los programas sociales. Podría darse un importante paso hacia delante si se diseña, conjuntamente con las oficinas nacionales de estadística y en el marco de un estudio de la mano de obra en dos o tres países, un módulo que abarque la exposición al riesgo, los análisis sobre quién controla (*de jure* y *de facto*) el lugar de trabajo, y el acceso a los programas sociales tanto si se trabaja como si no.

La comprensión del vínculo entre las políticas sociales y laborales sólo puede partir de una comprensión más exhaustiva del proceso de cambio de la estructura del empleo. Estos cambios incluyen procesos de informalización y el auge del empleo no convencional. Por ello, debe prestarse mayor atención al análisis preciso del proceso de informalización y las causas asociadas en los distintos sectores y países, incluyendo una consideración sobre cómo afecta diferentemente a hombres y mujeres. ¿Qué prestaciones sociales relacionadas con el trabajo se pierden por lo general en primer término? ¿Qué prestaciones pueden conservarse y se han conservado gracias a las acciones de los trabajadores u otras acciones institucionales?

El presente artículo ha destacado la relevancia de las remesas de los migrantes como fuente de seguridad para los hogares en los países emisores y de origen. Sin embargo, debe realizarse un esfuerzo mayor por comprender el acceso de los migrantes a los recursos de los servicios sociales en las ciudades y países de acogida. Parte de dicho acceso vendrá determinado por su situación legal y laboral en el país de destino. A medida que aumenta el número de mujeres que optan libremente por migrar y que algunos hombres y mujeres migrantes crean un nuevo hogar en su ciudad o país de acogida, ¿cómo acceden a los servicios educativos y sanitarios, por ejemplo, y cuál es el efecto de los mismos sobre la salud y educación tanto suya propia como de sus hijos? Otra cuestión a considerar es la portabilidad de los beneficios entre países y la pérdida de las prestaciones en el país emisor.

Queda mucho trabajo por hacer en relación con el lugar de trabajo, tanto desde la política económica como social. La disciplina de la salud y seguridad en el trabajo pretende regular las condiciones laborales de los trabajadores en su lugar de trabajo, pero el concepto de lugar de trabajo tal y como ha sido definido cubre sólo los emplazamientos formales como los comercios, las fábricas, las oficinas y las minas. Sin embargo, como hemos venido apuntando, es probable que hoy en día la mayoría de los trabajadores del mundo no trabajen en este tipo de lugares formales. ¿Cuál es la relación entre lugar de trabajo, riesgo económico y autonomía del trabajador en su lugar de trabajo? ¿Cuál es la relación con la salud del trabajador y sus opciones de movilidad ascendente? ¿Cómo sería una disciplina y práctica más incluyente de la salud y seguridad en el trabajo, que protegiera la salud de los trabajadores y fomentara una mayor productividad?

Por último, este estudio ha destacado que existe una tendencia a tratar la política social como una categoría política residual, es decir, como algo que se establece sólo cuando se ha definido cómo se va a llevar la economía. Sin embargo, no debemos olvidar que la política social es vital para el desarrollo de las capacidades y recursos humanos, capacidades y recursos que inciden, como hemos visto, sobre los resultados del empleo. Asimismo, la distribución de los recursos humanos en el sector social tiene repercusiones directas sobre la implantación de políticas sociales. Estas relaciones no han sido bien documentadas ni estudiadas hasta la fecha. Por ello, existe una necesidad real de hacerlo, en contextos concretos y con ejemplos específicos, para lograr una comprensión más exhaustiva de la relación entre la política social, los regímenes del bienestar y el empleo.

Referencias bibliográficas

Akyüz, Yilmaz (2006): "From liberalization to investment and jobs: lost in translation". *Working Paper No. 74*. Policy Integration and Statistics Department. International Labour Office, Geneva.

Amsden, Alice (2001): *The Rise of 'The Rest': Challenges to the West from late-industrializing economies*. Oxford, UK, Oxford University Press.

Ardington, Cally, Anne Case y Victoria Hosegood (2007): "Labour supply responses to large social transfers: Longitudinal evidence from South Africa". *NBER Working Paper 13442*. National Bureau of Economic Research, Cambridge MA.

Barrientos, Armando (2004): "Latin America: towards a liberal-informal welfare regime", en Ian Gough and Geof Wood with Armando Barrientos, Philippa Bevan, Peter Davis and Graham Room, *Insecurity and welfare regimes in Asia, Africa and Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press.

Bevan, Philippa (2004): "The dynamics of Africa's in/security regimes", en Ian Gough and Geof Wood with Armando Barrientos, Philippa Bevan, Peter Davis and Graham Room, *Insecurity and welfare regimes in Asia, Africa and Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press.

Bourguignon, François (2005): "Development Strategies for More and Better Jobs". Paper presented at the conference *Help Wanted: More and Better Jobs in a Globalized Economy*, Carnegie Endowment for International Peace, April 14, 2005, Washington, DC.

Cabellero, Ricardo, Emmanuel Farhi, y Gourinchas, Pierre-Olivier (2008): Financial crash, commodity prices, and global imbalances. Unpublished paper. Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, MA.

Carré, Françoise and James Heintz (2009): "The United States: different sources of precariousness in a mosaic of employment arrangements". En L. Vosko, M. MacDonald, y I. Campbell (eds.), *Gender and the Contours of Precarious Employment*, London, Routledge, pp. 43-59.

Casale, Daniela (2003): *The Rise in Female Labour Force Participation in South Africa: an Analysis of Household Survey Data, 1995-2001*, Ph.D. dissertation, Division of Economics, University of KwaZulu-Natal .

Cerrutti, Marcela (2000). "Economic reform, structural adjustment, and female labour force participation in Buenos Aires, Argentina". *World Development*, 28(5), pp.879-91.

Chang, Ha-Joon (2003). "The market, the state, and institutions in economic development", en Ha-Joon Chang (ed.), *Rethinking Development Economics*, Londres, Anthem Press, pp. 41-60.

Chang, Ha-Joon (1994): *The Political Economy of Industrial Policy*. Nueva York, St. Martin's Press.

Chang, Ha-Joon (2004a): 'The role of social policy in economic development: some theoretical reflections and lessons from East Asia', en Mkandawire, Thandika (ed.) *Social policy in a development context*, Basingstoke, Palgrave MacMillan.

Chen, Martha, Joann Vanek, Francie Lund, James Heintz, Renana Jhabvala, y Christine Bonner (2005): *Progress of the World's Women 2005: Women, Work, and Poverty*, NuevaYork, UNIFEM.

Coase, Ronald (1990): *The Firm, the Market, and the Law*. Chicago, IL, University of Chicago Press.

Dangler, Jamie Faricellia (2000), "The periodic resurgence of non-factory-based production: the case of waged homework". En F. Tabak y M. Crichlow (eds.), *Informalization: Process and Structure* (47-68). Baltimore, Johns Hopkins University Press.

Esping-Andersen, Gøsta (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge, Polity Press.

Esping-Andersen, Gøsta (1999): *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford, UK, Oxford University Press.

Estevez-Abe, Margarita, Torben Iversen, y David Soskice (2001): "Social protection and the formation of skills: a reinterpretation of the welfare state". En P. Hall and I. Soskice (eds.), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford University Press, Oxford, pp.145-83.

Fields, Gary (1975): "Rural-urban migration, urban unemployment and underemployment, and job-search activity in LDCs", *Journal of Development Economics*, 2(2): 165-87.

Folbre, Nancy (2008): *Valuing Children: Rethinking the Economics of the Family*. Cambridge, MA, Harvard University Press.

Folbre, Nancy (1994): *Who Pays for the Kids? Gender and the Structures of Constraint*. London, Routledge.

Freeman, Richard (2006): The great doubling: the challenge of the new global labour market. August 2006, mimeo.

Frenkel, Roberto y Lance Taylor (2009): "Real exchange rate, monetary policy, and employment: economic development in a garden of forking paths". En G. Epstein y E. Yeldan (eds.), *Beyond Inflation Targeting: Assessing the Impacts and Policy Alternatives*, Cheltenham, U.K. y Northampton, Mass., Elgar, pp. 28-43.

Ghosh, Jayati (2008): Growth, macroeconomic policies, and structural change. Background paper prepared for UNRISD flagship report on Poverty, Geneva.

Gough, Ian y Geof Wood, con Armando Barrientos, Philippa Bevan, Peter Davis y Graham Room (2004): *Insecurity and welfare regimes in Asia, Africa and Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press.

Greenwood, Adriana y Eivind Hoffmann (2002): “Developing a conceptual framework for a typology of atypical forms of employment: outline of a strategy”. Invited paper. UNECE-Eurostat-ILO seminar on Measurement of the Quality of Employment, Ginebra, Mayo, 27-29.

Grubb, David, Jae-Kap Lee, y Peter Tergeist (2007): “Addressing labour market duality in Korea. OECD Social, Employment, and Migration”, *Working Papers, No. 61*. París, OECD.

Hammouya, Messaoud (1999): *Statistics on Public Sector Employment: Methodology, Structures, and Trends*. Working Paper, Sectoral Activities Program, ILO Bureau of Statistics, Ginebra.

Heintz, James (2009): Employment, Economic Development, and Poverty Reduction: Critical issues and policy challenges. Background paper prepared for UNRISD Flagship report on poverty, Ginebra, UNRISD.

Heintz, James y Robert Pollin (2005): “Informalization, economic growth, and the challenge of creating variable labour standards in developing countries”, en N. Kudva y L. Benería (eds.), *Rethinking Informalization: Poverty, Precarious Jobs, and Social Protection*. Ithaca, NY, Cornell University.

ILO (2008): *Global Employment Trends for Women*, March 2008. Ginebra, International Labour Office.

IOM (2010). *Migration: building capacities for change*. World Migration Report. Ginebra, International Organization for Migration.

Itoh, Makoto (2000): *The Japanese Economy Reconsidered*. Nueva York, Palgrave.

Kaldor, Nicholas (1967): *Strategic Factors in Economic Development*. Ithaca, NY, Cornell University.

Kapsos, Steven (2005): The employment intensity of growth: trends and macroeconomic determinants, Employment Strategy Papers, No. 2005/12, Employment Strategy Department, Geneva, ILO.

Keizer, Arjan B. (2008): “Non-regular employment in Japan”, *Work, Employment, and Society* 22(3), pp. 407-25.

Khan, Azizur Rahman (2006): “Employment policies for poverty reduction”, En R. Islam (ed). *Fighting Poverty: the Employment-Development Link*. Londres, Lynne Rienner, pp.63-103.

Kuznets, Simon (1971), *Economic Growth of Nations*. Cambridge, MA, Harvard University Press.

Kwon, Huck-Ju (2007). “Transforming the developmental welfare states in East Asia”. *DESA Working Paper No. 40*. Nueva York, UN Department of Economic and Social Affairs.

Lee, K. W. y K. Cho (2005): “Female Labour Force Participation during Economic Crises in Argentina and the Republic of Korea”. *International Labour Review*, 144(4), pp. 423-49.

Levy, Santiago (2008): *Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality, and Economic Growth in Mexico*. Washington, DC, Brookings Institution Press.

Lund, Francie (2010): “Hierarchies of care work in South Africa: Nurses, social workers, and home-based care workers”, *International Labour Review* 149(4), pp. 495 – 509.

Mackintosh, Maureen y Meri Koivusalo (eds.) (2005): *Commercialization of Health Care: Global and Local Dynamics and Policy Responses*. UNRISD & Palgrave Macmillan, Basingstoke, UK.

Mackintosh, Maureen y Paula Tibandebage (2005): “Inequality and redistribution in healthcare”. En T. Mkandawire (ed.), *Social Policy in a Development Context*. Basingstoke, Palgrave Macmillan.

Marglin, Stephen (1974): “What Do Bosses Do?”, *Review of Radical Political Economics*. 6(2), pp. 60-112.

Mares, Isabela (2001): “Firms and the welfare state: when, why, and how does social policy matter to employers?”, en P. Hall y I. Soskice (eds.), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press, pp. 184-212.

Martínez-Franzoni, Juliana (2008): “Welfare regimes in Latin America: capturing constellations of markets, families and policies”. *Latin American Politics and Society*, 50(2), pp. 67-100.

Mata Greenwood, Adriana y Hoffmann, Eivind (2002): Developing a conceptual framework for a typology of atypical forms of employment: Outline of a strategy; Invited paper prepared for the Joint UNECE-Eurostat-ILO Seminar on Measurement of the Quality of Employment, Ginebra, 27-29 Mayo 2002.

Molyneux, Maxine (2007): “Change and continuity in social protection in Latin America: mothers at the service of the state?” Programme on Gender and Development, Paper No. 1, Ginebra, UNRISD.

Ono, Yukako and Daniel Sullivan (2010):” ‘Manufacturing plants’ use of temporary workers: an analysis using census micro data”, Working Paper, Federal Reserve Bank of Chicago, WP2006-24 (Revised 2010).

Orloff, Ann (1993): “Gender and the social rights of citizenship: The comparative analysis of gender relations and welfare states”, *American Sociological Review* 58(3), pp. 303 – 328.

Perry, Guillermo, William Maloney, Omar Arias, Pablo Fajnzylber, Andrew Mason y Jaime Saavedra-Chanduvi (2007): *Informality: Exit and Exclusion*. Washington DC, The World Bank.

Polanyi, Karl (1944): *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. Boston, Beacon Press.

Posel, Dorrit, James Fairburn y Francie Lund (2006): “Labour migration and households: a reconsideration of the effects of the social pension on labour supply in South Africa”, *Economic Modelling* 23, pp.836 – 853.

Ranis, Gustav y John C.H. Fei (1961): “A theory of economic development”. *American Economic Review* 51(4), pp. 533-565.

Razavi, Shahra y Silke Staab (2010): “Underpaid and overworked: A cross-national perspective on care workers”, *International Labour Review* 149(4), pp. 407 – 422.

Rodrik, Dani (1997): *Has Globalization Gone Too Far?* Washington, D.C., Institute for International Economics.

Simon, Herbert A. (1951): “A formal theory of the employment relationship”, *Econometrica* 19(3), pp. 292-305.

Singh, Ajit (1993): “The stock market and economic development: should developing countries encourage stock markets?” *UNCTAD Review*, 4, pp.1-28.

Standing, Guy (2009): *Work After Globalization: Building Occupational Citizenship*. Cheltenham, UK y Northampton, MA, Edward Elgar.

UN-HABITAT (2010): *State of the World's Cities 2010/2011. Cities for All: Bridging the Urban Divide*. Nairobi, UN-HABITAT.

UNRISD (2009): *Combating Poverty and Inequality: Structural Change, Social Policy, and Politics*. United Nations Research Institute for Social Development, Ginebra.

Bajo el título «Avances de Investigación», se editan en formato electrónico, para su acceso libre desde la página web de la Fundación, los resultados iniciales de los proyectos que han sido objeto de financiación a través de la Convocatoria de Ayudas a la Investigación, Becas de Estancias Cortas o informes realizados por encargo directo de la Fundación y de su Centro de Estudios.

Fundación Carolina

C/ General Rodrigo, 6, cuerpo alto, 4º piso
Edif. Germania
28003 Madrid
informacion@fundacioncarolina.es

CeALCI

General Rodrigo, 6, c. alto, 1º
Edif. Germania
28003 Madrid
cealci@fundacioncarolina.es