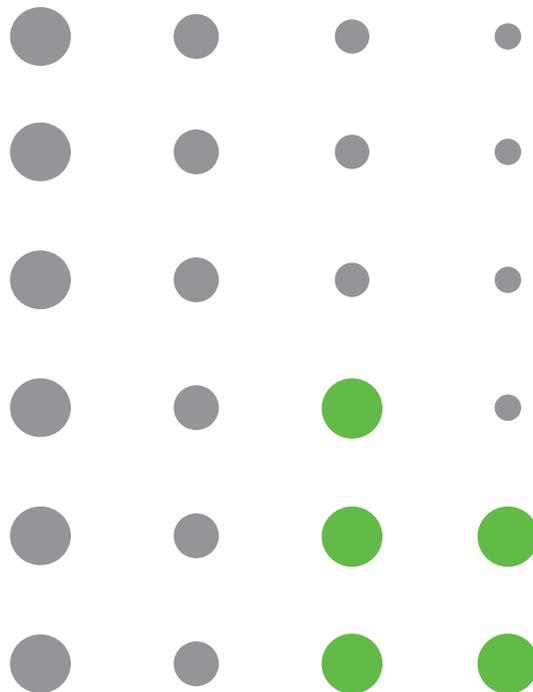


REVISTA  
ECONOMÍA

VOL. 74 | N.º 119 | MAYO 2022



MERCADO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL EN TIEMPOS DE  
PANDEMIA: ESTUDIOS DE CASO EN AMÉRICA LATINA Y EUROPA



**REVISTA ECONOMÍA**

Vol. 74, N.º 119 (mayo 2022)

EDITOR

**CHRISTIAN OROZCO**

*Universidad Central del Ecuador*

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS | UNIVERSIDAD CENTRAL DEL ECUADOR

La Revista Economía es una publicación de carácter semestral del Instituto de Investigaciones Económicas de (IIE) de la Universidad Central del Ecuador (Quito, Ecuador). Constituye un espacio de reflexión crítica de la realidad socioeconómica y ambiental contemporánea, especialmente del Ecuador y de América Latina. La Revista Economía persigue un pensamiento plural y diverso en la economía y en las ciencias sociales para responder con voces alternativas y críticas a los problemas y retos de la sociedad latinoamericana.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS

DIRECTOR Patric Hollenstein

CONSEJO EDITORIAL

Nancy Medina, Guido Duque, Robertho Rosero (*Universidad Central del Ecuador*); Xabier Arrizabalo, Mario del Rosal, Francisco Murillo (*Universidad Complutense de Madrid, España*); Ana Cubillo, Antonio Hidalgo (*Universidad de Huelva, España*); Unai Villalba, Yolanda Jubeto (*Universidad del País Vasco, España*); Fernanda Wanderley (*Universidad Católica Boliviana, Bolivia*), Luis Montoya (*Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Perú*), José Gómez (*Universidad de Alicante, España*), Adoración Guamán (*Flacso, Ecuador/Universitat de València, España*), Sara Latorre (*Flacso, Ecuador*), Juan Paz y Miño (*Universidad UTE, Ecuador*), Valentina Demchuk (*MGIMO University, Rusia*).

EDITOR GENERAL

Christian Orozco

EDITOR DEL DOSSIER

Xabier Arrizabalo | Universidad Complutense de Madrid

EDICIÓN DE TEXTO

Gustavo Pazmiño

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Edison Pila

DIRECCIÓN REVISTA ECONOMÍA

Ciudadela Universitaria, avenida América s. n.  
Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Central del Ecuador  
Quito, Ecuador  
Teléfono: +593 (02) 252 5018, ext. 502  
Correo electrónico: [revistaeconomia@uce.edu.ec](mailto:revistaeconomia@uce.edu.ec)

Editorial Universitaria, 2022

Ciudadela Universitaria, avenida América, s. n.  
Quito, Ecuador  
+593 (02) 2524 033  
[editorial@uce.edu.ec](mailto:editorial@uce.edu.ec)



Los contenidos pueden usarse libremente, sin fines comerciales y siempre y cuando se cite la fuente. Si se hacen cambios de cualquier tipo, debe guardarse el espíritu de libre acceso al contenido.

## TABLA DE CONTENIDO

Vol. 74, N.º 119 (mayo 2022)

Editorial .....	v
Colaboradores .....	ix
DOSSIER	
Panamá: políticas del «Consenso de Washington», explotación de la fuerza de trabajo, tasa de ganancia y la covid-19 .....	13
<i>William Hughes, Universidad de Panamá (Panamá)</i>	
Estructura del mercado laboral y reproducción de la fuerza de trabajo en Paraguay en contexto de crisis y pandemia .....	29
<i>Alhelí González, Sociedad de Economía Política del Paraguay (Paraguay)</i>	
Políticas laborales y pandemia, cambio de paradigma o profundización: los casos de España y Grecia .....	39
<i>José Castillo, Universidad Complutense de Madrid (España)</i> <i>Amanda Vega, Universidad Complutense de Madrid (España)</i>	
ESTUDIOS SOCIOECONÓMICOS	
La seguridad social en Ecuador una relectura desde la economía feminista .....	61
<i>César Carranza, Universidad Central del Ecuador (Ecuador)</i> <i>Martina Pérez, Universidad Central del Ecuador (Ecuador)</i>	
RESEÑA	
Evaluación de cuatro décadas de privatización de pensiones en América Latina (1980-2020): promesas y realidades (Carmelo Mesa-Lago, 2021) .....	79
<i>Karem Minda, Joel Ocampo, Renato Rivera</i> <i>Universidad Central del Ecuador</i>	
POLÍTICA EDITORIAL Y NORMAS DE PUBLICACIÓN .....	85



## MERCADO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL EN TIEMPOS DE PANDEMIA: ESTUDIOS DE CASO EN AMÉRICA LATINA Y EUROPA

La regulación del mercado de trabajo y el establecimiento de la seguridad social tienen una importancia decisiva para las condiciones de vida de la mayoría de la población. En los últimos decenios, las políticas *fondomonetaristas* de ajuste han cuestionado frontalmente las conquistas obreras que, históricamente, se habían plasmado en una serie de garantías legales para los trabajadores y en el establecimiento de elementos del salario indirecto y el salario diferido, en particular a través de la seguridad social.

En este terreno, hay un buen número de aspectos que concitan un elevado interés. Entre ellos, la discusión acerca de la regulación laboral y las distintas formas salariales, en particular durante la pandemia, cuando el desempleo y la precarización se incrementaron. Esto se concreta en aspectos como el teletrabajo, entre otras muchas formas de impugnación de las condiciones laborales, que en principio parecen afectar en especial a ciertos segmentos de la clase trabajadora, como jóvenes, mujeres e inmigrantes, si bien se extienden cada vez más al conjunto de la clase laboral. En torno a ello se despliegan toda una serie de efectos para la salud física y mental de ésta.

Ligado de forma directa a todo ello, hay un plano específico, la seguridad social, que es objeto de privatización, desmantelando por tanto su condición de derecho, para convertirse en mercancía. Al respecto hay un amplio muestrario de experiencias, entre las que destaca la chilena, promovida por el capital financiero como referente, dado que gracias a la dictadura se liquidó en apenas siete meses —los que van de octubre de 1980 a mayo de 1981—, abriendo así plenamente esta actividad a lo que el propio nombre de capitalización individual indica, con el consiguiente impacto en el salario diferido que, de hecho, desaparece como tal.

Es importante, en relación con todo esto, el papel de los organismos internacionales, apoyando e impulsando el cuestionamiento de los derechos conquistados, aunque a veces con formulaciones supuestamente progresistas, como la idea de una seguridad social dual que promueve el Banco Mundial, vulgar subterfugio para conducir la situación al viejo esquema de negocio más beneficencia. Por otro lado, el papel de los sindicatos y movimientos en defensa de los derechos laborales y la seguridad social también es objeto de interés y, especialmente en el primer caso, de disputa en su seno, en tanto desde las cúpulas se orienta a menudo la intervención en una línea de «diálogo social» que ata a los sindicatos y, por extensión, en gran medida a la clase laboral a intereses que le son ajenos, los de la clase capitalista. Al respecto de todo esto, existen un amplio campo de estudios de caso, en el conjunto de la economía mundial y particularmente en América Latina y Europa.

Las políticas mencionadas no son resultado de la casualidad, sino que expresan las necesidades del capital, ante sus dificultades de valorización. Justo hace poco más de cincuenta años, el 15 de agosto de 1971, el entonces presidente estadounidense Nixon declaraba la abolición de la convertibilidad del dólar en oro, revelando que la crisis ya estaba plenamente incubada. Se desmoronaba así el mito de una supuesta edad dorada del capitalismo, dado que la estabilidad de la economía mundial solo era

relativa, al asentarse en las condiciones excepcionales de la posguerra y al apelar a medios artificiales como el crédito masivo y el armamentismo, además de la colaboración de las direcciones de las principales organizaciones de la clase trabajadora.

Pero el ajuste no solo no abrió un período de expansión, sino que contribuyó a agudizar las contradicciones de la acumulación capitalista, lo que desemboca en una nueva crisis, la que estalla en 2007-2008. Esta crisis no había quedado plenamente atrás, como el propio FMI reconocía *de facto* en 2017 y 2018, con la reiterada metáfora de las nubes en el horizonte, identificadas en particular con la guerra comercial entre Estados Unidos, China y también la UE, subsidiaria de Washington, así como con la deuda privada que ya más que triplica el producto mundial. Se verificaba, por tanto, la existencia de una suerte de crisis crónica del capitalismo, en el sentido de la ausencia de soluciones de continuidad, a las sucesivas crisis, con la forma de períodos susceptibles de ser caracterizados como expansivos. Crisis que se expresa en lo que Engels explicaba en el prólogo a la edición inglesa de *El capital*, de 1886, y que se verifica plenamente: «Mientras que la fuerza productiva crece en progresión geométrica, la expansión de los mercados avanza, en el mejor de los casos, conforme a una progresión aritmética».

En marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declara la pandemia de la covid-19. Junto a la devastación en la salud de la población, incluyendo ya quince millones de muertes según la propia OMS, la situación económica y social se agrava. De nuevo la crisis. La «versión oficial» atribuye su explicación a la pandemia, un factor supuestamente externo. No es así. No solo porque la crisis nunca había dejado de latir, sino porque la pandemia y por tanto su magnitud —que no es el virus, sino su impacto— solo pueden entenderse por la propia crisis previa y las políticas que la acompañaban (debilitamiento de los sistemas públicos de salud, precarización laboral, orientación de la investigación al lucro de corto plazo, etc.). Sin perjuicio de que la pandemia hace aflorar la crisis y la dispara.

Ante ello, gobiernos de distintos colores promueven, abierta o veladamente, políticas que cuestionan el pomposamente llamado «Estado del bienestar», que en realidad no era más que el conjunto de conquistas obreras y democráticas arrancadas históricamente. Que solo aportan un bienestar relativo, pues chocan con el límite infranqueable de la fuerza impulsora de la acumulación capitalista, que es la rentabilidad. De hecho, durante la pandemia hemos visto cómo el capital actuaba, aprovechando la coyuntura, como la ocasión de proceder a despedir y agravar la precariedad. Ahora, de nuevo arrecian ataques contra los sistemas públicos de seguridad social, bajo la tramposa coartada de un supuesto factor demográfico, que camufla las enormes posibilidades y las mejoras en la productividad alcanzadas en los últimos decenios, así como el hecho de que, de ser cierto, afectaría también a todo sistema privado. En el horizonte, el capital pone la entelequia de la privatización de la seguridad social, que es en realidad su desmantelamiento.

Los últimos acontecimientos refrendan la enorme magnitud de los problemas, de esa suerte de «crisis crónica», expresados en una auténtica dislocación del mercado mundial con las llamadas cadenas globales de valor —la internacionalización productiva— bloqueadas, la inflación desatándose en buena parte de las principales economías, las conocidas como «empresas zombis» disparándose, la especulación financiera completamente exacerbada y, entre otros muchos elementos, el acceso a la energía dificultándose y encareciéndose. En este cuadro, es ilusoria

toda pretensión de que Estados Unidos, primera potencia mundial, pueda imponer elementos de orden; tan ilusorio como que China pueda ejercer papel alguno de locomotora, cuando las contradicciones de ambas economías, conectadas directamente con la dislocación del mercado mundial, no dejan de acrecentarse. Como se aprecia aún más con la guerra en Ucrania, desatada por la agresión de la Federación Rusa, dirigida por Putin, pero asimismo ligada a la agresividad de la OTAN, a la que se subordinan plenamente las otrora potencias europeas. De nuevo, la estrechez del mercado mundial, expresión de la crisis de fondo, que lleva la pugna competitiva a escenarios cada vez más violentos y destructivos.

Pero, simultáneamente, en respuesta a las exigencias de la rentabilidad que adoptan la forma del mencionado cuestionamiento de las condiciones de vida y trabajo de la mayoría de la población, también se extienden las expresiones de resistencia a lo largo y ancho del mundo. Sin duda merecen nuestra atención, porque es en torno a ellas que se irá dilucidando el futuro.

La revista Economía de la Universidad Central del Ecuador publica en este número un dossier integrado por tres artículos, en los que se aborda la situación del mercado de trabajo en el actual contexto mundial. Se trata de tres estudios de caso centrados, en primer lugar, en Panamá, elaborado por William Hughes; en segundo lugar, en Paraguay, realizado por Alhelí González Cáceres y, en tercer lugar, en España y Grecia, preparado por José Manuel Castillo y Amanda Vega.

«Panamá: políticas del “Consenso de Washington”, explotación de la fuerza de trabajo, tasa de ganancia y la covid-19» es el primero de ellos. En él, Hughes analiza cuestiones de tanta relevancia como las que se resumen en las preguntas acerca de la explicación de la desigualdad de ingresos, la pobreza y la exclusión social, de si la pandemia es su causa, de si lo son las políticas económicas y, entre otras, de qué tipo de crisis se trata, unido a qué posibles salidas pueden vislumbrarse.

«Estructura del mercado laboral y reproducción de la fuerza de trabajo en Paraguay en contexto de crisis y pandemia» es el segundo. El artículo de González Cáceres se concentra en las particularidades que ocupa Paraguay en la economía mundial y sus implicaciones, no ya en la estructura productiva *per se*, sino también en la forma que ella condiciona el mercado de trabajo, incluyendo las condiciones salariales que hacen posible, y de qué modo, la reproducción de la clase trabajadora.

«Políticas laborales y pandemia, cambio de paradigma o profundización: los casos de España y Grecia» es el tercero, en el cual Castillo y Vega analizan ambos casos a la luz de su encuadre en la Unión Económica y Monetaria. En ella, se sostiene, puede identificarse una relación de centro-periferia entre las distintas economías nacionales que la integran, de una forma que impone a las periféricas el abaratamiento de la mano de obra, para lo que las reformas laborales desempeñan un papel clave.

Humildemente, consideramos que con los tres artículos que componen el dossier se aporta un buen número de elementos para la reflexión, aspecto necesario, con otros, para que la grave problemática social, creciente, que preside la situación actual, pueda ser efectivamente abordada, abriendo así una salida digna de este nombre. ¡Buena lectura!

*Xabier Arrizabalo Montoro*  
Mayo de 2022



#### COLABORADORES

Vol. 74, N.º 119 (mayo 2022)

**ALHELÍ GONZÁLEZ** Licenciada en Economía por la Universidad de Pinar del Río, Cuba. Magíster en Ciencias Sociales con Mención en Desarrollo Social e Investigación. Doctoranda en Economía por la Universidad Nacional de General Sarmiento, Argentina. Es presidenta de la Sociedad de Economía Política del Paraguay e investigadora del Centro de Estudios Rurales Interdisciplinarios, Ceri. Integra los GT de CLACSO Crisis y Economía Mundial, Estudios Críticos del Desarrollo Rural y Marxismos y Resistencias del Sur Global. Ejerce la docencia en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Asunción. Sus líneas de investigación son renta de la tierra, dependencia, mercado de trabajo, crisis.

**AMANDA VEGA** Graduada en Administración y Dirección de Empresas por la Universidad de Málaga, tras haber cursado el máster en economía internacional y desarrollo en la Facultad de Económicas de la Universidad Complutense de Madrid, actualmente se encuentra en la misma universidad realizando el doctorado en sociología en relación a las tendencias de la fuerza de trabajo femenina en el mercado laboral europeo.

**CÉSAR CARRANZA** Doctor en Economía del Desarrollo por FLACSO Ecuador. Profesor titular en la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas de la Universidad Central del Ecuador (UCE) y profesor invitado de FLACSO Ecuador. Fue funcionario de Naciones Unidas y ha trabajado como consultor para la CEPAL, UNICEF, ACNUR, PMA, PNUD. Sus temas de investigación giran en torno a las teorías del desarrollo, las alternativas al desarrollo, historia del pensamiento económico, epistemología, economía heterodoxa y economía social y solidaria. Director del Grupo de Investigación de Economía Social y Solidaria de la UCE; profesor investigador del Proyecto Observatorio de Financiamiento al Desarrollo de la UCE.

**JOEL OCAMPO** Estudiante de la carrera de economía de la Universidad Central del Ecuador.

**JOSÉ MANUEL CASTILLO** Graduado en periodismo y ciencias políticas y de la administración por la Universidad del País Vasco (UPV/EHU), realizó el máster en Política Internacional: Estudios Sectoriales y de Área en la Universidad Complutense de Madrid. Actualmente se encuentra en la misma universidad realizando el doctorado en el Programa de Ciencias Políticas y de la Administración y Relaciones Internacionales en relación a los límites de las políticas sociales de los partidos europeos a la izquierda de la socialdemocracia clásica en los casos de Grecia, Portugal y España.

**MARTINA PÉREZ** Estudiante que cursa el tercer semestre de Ciencias Políticas en la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas de la Universidad Central del Ecuador. Asistente de investigación en el proyecto Financiamiento para el Desarrollo.

**KAREM MINDA** Actualmente se encuentra cursando sexto semestre de la carrera de economía en la Universidad Central del Ecuador. Realizó sus prácticas preprofesionales en el Instituto de Investigaciones Económicas.

RENATO RIVERA Egresado de la carrera de Economía por la Universidad Central del Ecuador (UCE) y actual estudiante de Ingeniería en la Universidad de las Fuerzas Armadas ESPE. Inició sus prácticas preprofesionales en el Instituto de Investigaciones Económicas de la UCE, lugar donde adoptó el interés por la investigación económica, posteriormente tuvo la oportunidad de colaborar en la dirección de investigación de la consultora privada SEYA. En la actualidad se dedica al análisis estadístico para el sector privado.

WILLIAM HUGHES Estudió la Licenciatura de Economía en la Universidad de Panamá, y luego hizo la maestría en Economía y Planificación del Desarrollo en el Programa Regional CSUCA-UNAH, con sede en Tegucigalpa Honduras, bajo la dirección de Franz Hinkelammert . Desde 1980 se incorporó a la docencia y la investigación de la Facultad de Economía de la Universidad de Panamá, ocupando el cargo de decano y director del Centro de Investigación de la Facultad., así como miembro del Consejo General Universitario y del Consejo Académico de la Universidad. Obtuvo el doctorado en Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México. Ha sido profesor visitante de distintos programas regionales de Economía en Costa Rica, Honduras, México, Canadá y España. Algunos de los libros publicados: Desarrollo, crisis, deuda y política económica; Quiénes son los dueños de Panamá; Deuda externa y transformaciones de la economía panameña, Pobreza y riqueza en Panamá; Minería: ¿desarrollo o destrucción?; Vulnerabilidad y desarrollo en Centroamérica. Artículos recientes publicados: Joseph Stiglitz y el «nuevo» paradigma teórico, en Hinkelammert, Franz (2020), Buscando una espiritualidad de la acción: el humanismo de la praxis, ARLEKIN; y América Latina: una deuda impagable, de usura y de renta perpetua, en Varios (2021), Por una condonación de la deuda pública externa de América Latina, CLACSO.

DOSSIER

Vol. 74, N.º 119 (mayo 2022)

**MERCADO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL EN TIEMPOS DE  
PANDEMIA: ESTUDIOS DE CASO EN AMÉRICA LATINA Y EUROPA**





## Panamá: políticas del «Consenso de Washington», explotación de la fuerza de trabajo, tasa de ganancia y la covid-19

William R. Hughes O. | [iD](#) Universidad de Panamá (Panamá)

**RESUMEN** ¿Qué explica la desigualdad de ingresos, pobreza y exclusión social? ¿La pandemia es la causa? ¿Qué papel han jugado las políticas neoliberales? ¿Qué pretendían las políticas del «Consensus de Washington»? ¿Hay crisis? ¿De qué crisis se habla? Las políticas aplicadas durante la pandemia, ¿a quiénes beneficiaron y a quienes perjudicaron? ¿Por qué? ¿Qué salidas se vislumbran? ¿Qué le depara al movimiento social? Son algunas de las preguntas que respondemos en este trabajo, que se centra en Panamá, pero no pocos países se verán reflejados.

**PALABRAS CLAVE** Economía política, crisis, distribución del ingreso, desarrollo económico, fiscal.

**FECHA DE RECEPCIÓN** 05/05/2022    **FECHA DE REVISIÓN** 14/05/2022    **FECHA DE APROBACIÓN** 26/05/2022

### Panama: Policies of the «Washington Consensus», workforce exploitation, profit rate and covid-19

**ABSTRACT** ¿What explains income inequality, poverty and social exclusion? ¿Is the pandemic the cause? ¿What role have neoliberal policies played? ¿What did the policies of the "Washington Consensus" intend? ¿Is there a crisis? ¿What crisis are we talking about? ¿Who benefited and who was harmed by the policies applied during the pandemic. ¿Why? ¿What exits are glimpsed? ¿What lies ahead for the social movement? These are some of the questions that we answer in this work, which focuses on Panama, but not a few countries will be reflected.

**KEY WORDS** Political economy, crisis, income distribution, economic development, fiscal policy

**JEL CODES** P16, G01, D31, O11, E62

## INTRODUCCIÓN

Hay dos episodios que identifican el cambio del paradigma teórico-económico del llamado «Estado benefactor», inspirado en ideas keynesianas, por el conocido como «neoliberalismo»<sup>1</sup> «Consensus de Washington» (Willianson, 1990) y «revolución silenciosa» (FMI, 1989, p. 15). La elección de Margaret Thatcher como primera ministra del Reino Unido, el 3 mayo de 1979 y la de Ronald Reagan como presidente de los Estados

Unidos, electo en noviembre de 1980. A la primera, se le identifica con la frase «no hay alternativa» (there is no alternative - TINA, Thatcher, 1980), refiriéndose a la política de deificación del mercado y la globalización, y al segundo por su expresión, «el gobierno no es la solución a nuestros problemas, el gobierno es el problema» («Government is not the solution to our problem, government is the problema», Reagan, 1981), refiriéndose a la intervención del Estado en la economía. Thatcher gobernó hasta 1990 y Reagan hasta 1989; una década que marcó las políticas de lo que Candessus llamó «la revolución silenciosa»; el desmantelamiento de las conquistas alcanzadas por la lucha de los trabajadores hasta entonces. La característica esencial del «nuevo» paradigma es la deificación del mercado como mecanismo de coordinación económica, y no solo eso, sino que todo aspecto de la sociedad se quiere reducir a relaciones mercantiles. Thatcher (1987) afirmó que «no hay tal cosa como la sociedad», reduciendo toda la problemática social a cuestiones individuales; «si tú quieres, tú puedes», es la expresión equivalente.

Nos interesa exponer la dinámica de esta forma específica de la acumulación capitalista en Panamá, génesis de la situación actual, con desigualdad de ingresos, pobreza y exclusión social agravada. Aunque es un caso particular se podrá encontrar muchas similitudes con lo ocurrido en otros países. Argumentamos que el propósito principal del modelo neoliberal, el llamado «Consenso de Washington» o la «revolución silenciosa» ha sido mejorar niveles de rentabilidad del capital que la misma dinámica de acumulación ha mermado, para lo cual se requerían contrarrestantes a esta caída de la tasa de rentabilidad. Estas acciones promovidas por el capital no siempre tienen éxito, porque ello supone aumentar el grado de explotación de la fuerza de trabajo en niveles que contrarresten la sobreacumulación de capital y esto no siempre se produce, lográndose apenas reducir el ritmo de la caída de la tasa de rentabilidad, pero no anularla, y obliga, objetivamente, a aumentar todavía más los grados de explotación del trabajador, paralelo a una destrucción de capital. Las crisis económicas deben ser vistas, siempre, como crisis de rentabilidad del capital, en tanto que los trabajadores y la mayoría de la población, que depende de su capacidad de trabajar para obtener un ingreso, viven en crisis permanente, sobreviviendo día a día. La crisis, se constituye así, en la principal contrarrestante de la caída de la tasa general de rentabilidad, destruyendo capital y sometiendo a los trabajadores a condiciones de vida aún más deterioradas, condición exigente para aumentar el grado de explotación de la fuerza de trabajo y mejorar la tendencia de la tasa de rentabilidad del capital.

La reflexión sobre las condiciones agravadas por la covid-19, debe inscribirse en la dinámica expuesta y no puede verse aislada de ella. La pandemia no es la causa de los actuales problemas que vive la población, sino que los agrava, y, además, crea condiciones adicionales para aumentar el grado de explotación de la fuerza de trabajo, que el capital aprovecha a su favor, y la utiliza como otra excusa más.

### **BREVE NARRATIVA DE LAS POLÍTICAS DEL «CONSENSO DE WASHINGTON» EN PANAMÁ**

Las políticas económicas promovidas por el BM y el FMI desde finales de los años setenta se inspiraron en la idea del mercado como religión (Hinkelammert, 2018). La intervención del Estado en que se basó la política económica hasta entonces, era

ahora la causante de la crisis y todo lo que ello implicaba (desempleo, inflación, caída de la producción, desequilibrios financieros, etc.). Se presentó el polo opuesto como la solución, la «libertad total del mercado», aunque para lograrlo hicieron uso de la intervención del Estado. En el caso de Panamá, el momento de referencia es el primer programa de estabilización que se firma con el FMI en julio de 1979; el tratado Torrijos-Carter entró en vigencia el 1.º de octubre del mismo año, pese a que se firmó el 7 de septiembre de 1977. Curiosamente, para decir lo menos, solo después de la firma, el consorcio de bancos que debía renegociar la deuda externa de Panamá, mostró voluntad real de hacerlo. Las acciones de política económica de 1979, fueron ampliadas y desarrolladas en similares acuerdos en 1981 y 1985, y con el BM en los programas de ajuste estructural (PAE) de 1983 y 1986. Aquí se encuentran todas las recomendaciones del llamado «Consenso de Washington», y que se conoce también como neoliberalismo.

No obstante, conviene observar que las actividades ejes sobre las cuales se articuló el capitalismo panameño desde el golpe de Estado de 1968 jamás sufrieron intervención del Estado relevante, como lo fueron el Centro Financiero Internacional (CFI), la Zona Libre de Colón (ZLC), así como los seguros y reaseguros, lo que conformó la «Plataforma Transnacional de Servicios». (Gorostiaga, 1978) Por ello, las propuestas de los organismos internacionales citados, se centraron en las áreas donde se había producido niveles de intervención estatal, promoviendo su desmantelamiento: los sectores industrial y agropecuario, el código de trabajo, la seguridad social, el control de precios, el comercio exterior, empresas estatales y el tamaño del Estado, refiriéndose al gasto social en educación, vivienda y salud, empresas financieras estatales vinculadas a los programas agrícolas y de vivienda y la planilla (salarios) del sector público. La consigna que repetían estos informes era, «el Estado es ineficiente», «la empresa privada es eficiente, por naturaleza». Se pretendía que el mercado, el llamado «libre mercado», que de libre nada tiene, regiría ahora las reglas del juego capitalista.

Lo cierto era que la forma particular de la intervención del Estado que guió la política económica, para finales de la década del setenta mostraba su agotamiento. Esta se fundamentó en el endeudamiento externo, que pese a la negociación canalera conflictiva con los Estados Unidos (EE. UU.), el gobierno militar golpista pudo conseguir que los bancos estadounidenses le prestaran. El endeudamiento, consideramos, se constituyó también en una carta política para los EE. UU. La deuda pública externa aumentó durante 1970-1976, de 193 millones de dólares (MM) a 864 MM,<sup>2</sup> cuyos vencimientos eran difíciles de atender en razón de la caída de la economía, que alcanzó tasas negativas en 1976. Para finales de 1977 aumentó a 1259 MM y en 1978, cuando se da el refinanciamiento con los bancos, alcanzó 1813 MM. Después del anuncio de acuerdo sobre el Canal el 10 de agosto de 1977, los acreedores se mostraron más «accesibles» a renegociar la deuda panameña y otorgar dinero adicional. Aun cuando los nuevos tratados aumentaron los ingresos, un promedio de 80 MM anuales, esto era insuficiente para continuar sosteniendo la intervención del Estado ya mencionada, por lo que los ajustes era lo que correspondía, dado que la otra opción, un cambio profundo de la estructura tributaria para gravar las grandes empresas, no estaba en la agenda de los militares, y nunca estuvo.

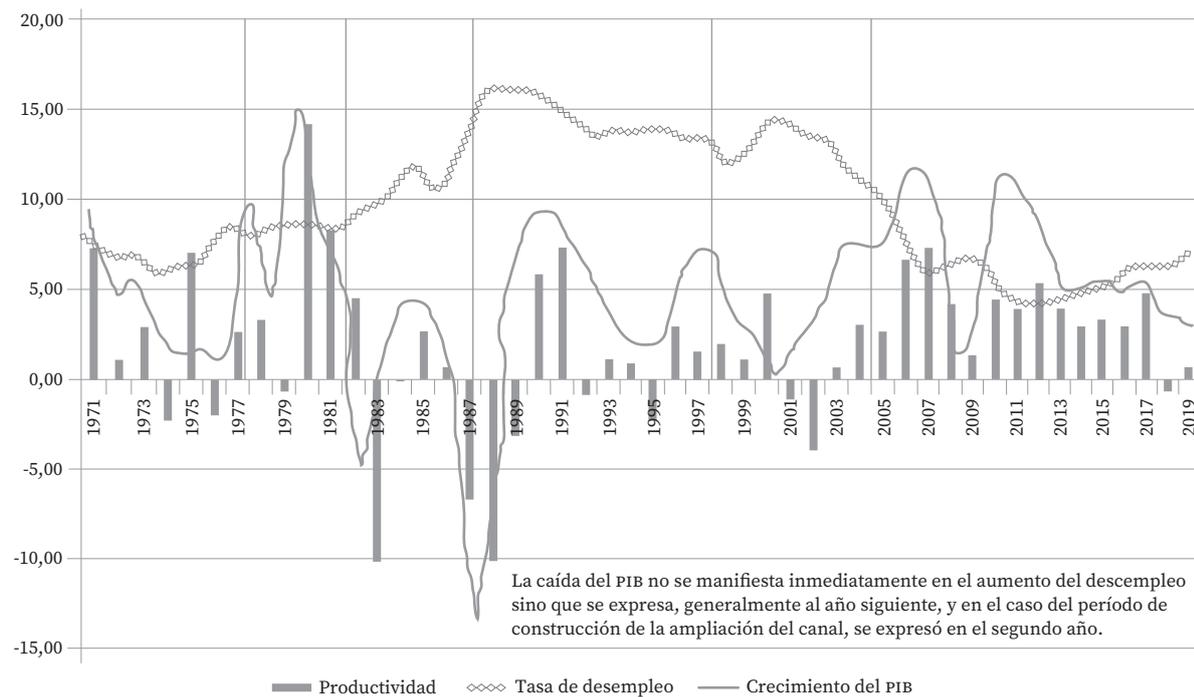
Los conflictos políticos de los años ochenta hicieron que poco se avanzara en las políticas acordadas con el FMI y el BM, pese a que los militares hicieron cambios a los sectores agropecuario e industrial y al Código de Trabajo en 1986, tal como lo exigía el PAE-II, y que resultó en una huelga general de trabajadores que duró 10 días; la primera desde el golpe de Estado de 1968.

La invasión a Panamá el 20 de diciembre de 1989, por el ejército de los EE. UU., fue el equivalente del golpe de Estado de 1968. En aquella oportunidad, la Guardia Nacional jugó el rol que se les asignaba, de dirimir los conflictos interburgueses cuando ellos no lo podían hacer por su cuenta. Eran los años de los golpes de Estado en América Latina. Ahora, los militares estaban imposibilitados de hacerlo porque estaban en el centro de las contradicciones interburguesas. Los nuevos gobernantes posinvasión tuvieron la tutela del Ejército, el Departamento de Estado, el Pentágono y los cuerpos de seguridad de los Estados Unidos. Frente a las instituciones internacionales fueron genuflexos, dóciles y dispuestos a impulsar los acuerdos con el FMI y el BM, porque además los compartían. El movimiento popular estaba desarticulado, las sanciones de EE. UU. y la crisis política habían producido serios impactos en el crecimiento económico y el empleo, y, por supuesto, en los ingresos de los trabajadores. Tenían las manos libres para acelerar las medidas neoliberales sin mayores contratiempos. De manera que en los años ochenta es cuando se aceleran las acciones de política económica que afianzan el enfoque del mercado como religión; la deificación del mercado.

Adelantamos un resumen de algunas de estas acciones, la mayoría de ellas durante la gestión del PRD con Ernesto Pérez Balladares: modificación del Código de Trabajo el 24 de diciembre de 1990, reducción de impuestos a las grandes empresas en diciembre de 1991, junto con el aumento de la edad de jubilación, se inicia el proceso de liberación de precios (habían más de 3 mil productos bajo control de precios), se aprueba la ley de privatización de las empresas estatales, se venden empresas estatales, se modifica de fondo el Código de Trabajo en 1995, con el resultado de 4 trabajadores asesinados, se refinancia la deuda con intereses acumulados no pagados por 1570 millones que se convirtieron en deuda, sin la entrega de dinero alguno, se derogan las jubilaciones especiales para los servidores públicos que posibilitaba jubilarse con el último salario, con 28 años de servicio continuos, excepto para la Policía y Bomberos que continuarían haciéndolo (1998), se derogó la Oficina de Regulación de Precios (ORP) y se liberaron todos los precios, excepto el tanque de gas de 25 libras (1996), se vendieron empresas estatales importantes como la telefonía (1996) y la empresa eléctrica (1998), así como ingenios azucareros, empresa de cítricos, de semilla, de maquinaria agrícola, se derogaron los precios bases de compra a los productores agropecuarios, se liquidó el Banco Hipotecario y se redujo el accionar del Banco de Desarrollo Agropecuario, el sector público ya no haría puentes, carreteras o viviendas, como tampoco facilitaría préstamos de materiales a los trabajadores para construcción de viviendas. Todo esto ahora lo haría a través de las empresas privadas. La invasión militar a Panamá por los EE. UU. consolidó el esquema neoliberal, el denominado modelo neoliberal.

## **PRODUCTIVIDAD DEL TRABAJO, EMPLEO E INFLACIÓN**

Igual que ocurrió a nivel mundial, la década del setenta en Panamá representó mayor inflación y mayor desempleo; la llamada estanflación. Las políticas neoliberales tendientes a generar recursos para que se pagara la deuda externa, aunado a la crisis política de los años ochenta, aceleraron el desempleo, alcanzando 12,5% en 1985 y 16,3% en 1989 (ver Figura 1).

**Figura 1. Variación de la productividad bruta promedio (ocupados no indígenas) (1971-2019)**

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística y Censo, Panamá.

Una de las primeras acciones del gobierno posinvasión fue modificar el Código de Trabajo lesionando los derechos de los trabajadores, pero le llamó, eufemísticamente, «disposiciones adicionales al Código de Trabajo y promoción del empleo» (G. O., 1990). Con igual argumento, el gobierno de Pérez Balladares modificó el Código de Trabajo en 1995, derogando la estabilidad laboral, permitiendo el despido barato, incluso sin causa justificada, la contratación secular-intermitente por tiempo probatorio, la movilidad laboral tanto dentro del establecimiento como a nivel de sucursales de la empresa. Uno de los efectos inmediatos fue el despido de trabajadores de antigüedad (Alvarado, 1987), con mayores salarios y contratación de otros con salarios inferiores.

Aún para el 2005 la tasa de desempleo era de dos dígitos (10,3%); mostrando que la modificación del Código de Trabajo nada tenía que ver con la generación de empleos (ver Figura 1). La inflación disminuyó significativamente, pero el deterioro del salario real fue mayor en los años noventa que en la década precedente, cuando la inflación fue más severa. La diferencia acumulada entre el crecimiento del salario promedio y la inflación, fue favorable a los primeros en 10%, durante 1980-1989, y negativa en 1% durante 1990-1999,<sup>3</sup> por lo que disminuir la inflación no implica, necesariamente, mejor el poder adquisitivo de los trabajadores.

En los años noventa el crecimiento de los precios fue más lento que en los setenta y ochenta, pero más rápido que el crecimiento del salario promedio. La derogación del control de precios facilitó el aumento, y la modificación de la legislación laboral de 1995, frenó el crecimiento de los salarios. Lo que han llamado «flexibilización laboral», no es otra cosa que facilitar la contratación de trabajadores con salarios bajos, y el desempleo cumple el papel de presionar los salarios hacia la baja.

La informalidad laboral,<sup>4</sup> el trabajador por cuenta propia, ya sea ambulante o en un pequeño puesto, ha sido una característica de nuestras economías, dada la incapacidad estructural del sistema de generar empleos suficientes, y menos aún con salarios dignos. Los trabajadores se ven en la necesidad de buscar el sustento diario por lo que recurren a esta estrategia de sobrevivencia. No obstante, el modelo neoliberal ha ensanchado este sector, el cual engrosa las cifras de la pobreza en América Latina. Panamá no ha sido la excepción. Con inversión intensiva en capital (baja capacidad de generar empleo) y las reformas laborales de 1995, que facilitaron los despidos, el escenario más probable era un aumento de la informalidad laboral y sus consecuencias sociales, como efectivamente ocurrió. Algunos han puesto énfasis en el tipo de demanda de fuerza de trabajo que generó el modelo, con altas exigencias de calificación, por lo que fue este sector laboral que incrementó su demanda y los «no calificados» debieron recurrir a la informalidad (De Jong y Vos, 2000). Esta versión explicativa obvia el efecto de la reforma laboral de 1995, la que consideramos clave para comprender el aumento de los trabajadores informales desde 1995. La inversión intensiva en capital, que sería la demandante de fuerza de trabajo calificada, es una característica de nuestras economías, dado que son importadoras de tecnología desarrollada en otros contextos de exigencias laborales, y si por ser tecnología ella implica utilizar menos fuerza de trabajo por unidad de capital, su impacto ahorrador de fuerza de trabajo es aún mayor en los contextos del capitalismo latinoamericano, el cual resulta en sociedades subdesarrolladas. La dinámica del desarrollo del capitalismo latinoamericano produce el subdesarrollo, y es aún más incapaz de generar suficientes puestos de trabajo permanentes para los trabajadores, por lo que el trabajador informal, es lógico que aumente, y con ello, el llamado empleo del sector servicios.<sup>5</sup> Esto ha sido una constante en las sociedades latinoamericanas, pero la reforma laboral de 1995 potenció este cambio en la estructura del empleo, lo cual es disminuido por De Jong y Vos y quienes suscriben tesis semejantes.

El aumento del trabajador informal, después de las reformas al Código de Trabajo en 1995, es establecido por Hughes (1999), quien señala que «el 65% del empleo generado durante 1995-1997 fue debido a los trabajadores por cuenta propia» (p. 66). A igual conclusión llegaron De Jong y Vos (2000), aunque no le dan la relevancia debida a las reformas laborales; «[...] en este último periodo (1994-1998) se observa un mayor efecto de un cambio en la estructura del empleo hacia una mayor proporción de trabajadores, jefes de hogar activos en servicios urbanos (informales)» (p. 18). También el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF, 2001) resaltan el aumento del empleo informal y añaden que se debe a que «los sectores dinámicos son intensivos en el uso de capital y generan menos empleo (puertos, energía, telecomunicaciones, y transporte aéreo) [...]» (p. i). No hay dudas del cambio en la estructura del empleo después de las reformas al Código de Trabajo en 1995, pese a que no se le menciona como causa, por estudios gubernamentales, del FMI, del BM, como tampoco de representantes e ideólogos del sector empresarial.

Solo durante la ampliación del canal de Panamá disminuyó el empleo «informal», pero retomó su tendencia al alza, posterior a que se culminaron las obras de mayor demanda laboral. El empleo «informal» aumentó en 267.600 personas durante 2004-2019 y hoy los sectores empresariales claman por «flexibilizar» aún más el Código de Trabajo, para generar empleos formales, dicen. El argumento falaz de los gremios empresariales y sus ideólogos siempre es el mismo: hay que

modificar el Código de Trabajo quitándole derechos a los trabajadores, para que los trabajadores estén mejor.

La productividad del trabajo, pese a las irregularidades del crecimiento de la economía, en general mantuvo grados de crecimiento, con una clara expresión a la baja durante la década del ochenta, y clara mejoría sostenida a partir de 2004 (ver Figura 1). Pero esto merece algunas precisiones. La productividad del trabajo está medida como un promedio entre el PIB real de la economía y el total de ocupados, lo cual asume iguales jornadas e intensidades del trabajo, y sabemos no es sí. El otro hecho claro de la década del ochenta es que la caída de la productividad del trabajo no fue debida a que se trataba de trabajadores menos capaces de producir, sino que el Código de Trabajo garantizaba cierta estabilidad laboral y hacía menos fácil el despido, aun cuando también lo hubo. El despido laboral pudo alcanzar a los trabajadores de menores salarios con lo cual el total de éstos disminuyó menos que el aumento del desempleo. Desde la óptica del capital, claramente era imperativo modificar la legislación laboral para disminuir, al menos, la caída de la tasa de rentabilidad, y era ésta la inspiración de las «recomendaciones» del FMI y del BM. Después de la modificación del Código de Trabajo en 1995, se observa una mejoría del indicador, pese a que la economía no mostraba importantes signos de crecimiento; el resultado fue causado por los despidos que facilitó la reforma laboral. Igual situación debemos evaluar para la caída de la productividad del trabajo durante 2018 y 2019, justo antes de la pandemia. El desempleo estuvo en aumento desde 2012 en la medida que disminuía el ritmo de crecimiento económico, y la caída importante del PIB en los dos años mencionados, mostraba con claridad que el desempleo aumentaría, con pandemia o sin ella, dado que las empresas se resarcirían de estos «costos» para aliviar la caída de la tasa de ganancia.

## **ESTRUCTURA TRIBUTARIA, GASTO PÚBLICO Y ENDEUDAMIENTO PÚBLICO**

La política neoliberal impulsada en los años ochenta, y afincada en los noventa, implicó reducir la capacidad del Estado de captar ingresos de las ganancias de las grandes empresas y accionistas, al mismo tiempo que apostó al impuesto al consumo, que por su carácter regresivo afianza la concentración del ingreso y la riqueza, al mismo tiempo que el peso del gasto gubernamental en la economía, obviamente debía disminuir. Este comportamiento es claramente observado cuando se contrasta con el período previo. Desde los años ochenta hay un cambio radical en la tendencia de los gastos gubernamentales y los ingresos tributarios. En los años ochenta, el PIB cayó significativamente (ver Figura 1) y aunque el gasto gubernamental se contrajo, lo hizo a menor ritmo que la caída del PIB sin que ello significara mejoras en el gasto público. El PIB corriente aumentó al 11% promedio anual durante los años setenta y 2,7% en los ochenta, mientras que el gasto lo hizo al 14% y al 4,6% en los períodos respectivos. Por su parte, los ingresos tributarios aumentaron al 12,1% y -1,3% anual, en iguales períodos. Durante 1980-1987 los ingresos tributarios crecieron al 5,6% como promedio anual, pero la crisis de los dos años previos a la invasión militar estadounidense, hizo que cayeran por debajo del nivel de 1980. El cambio más importante se va a producir en los años noventa. La participación del gasto gubernamental en

el PIB, disminuyó de 17,4 en 1991 a 12,1% en 2005 y a 11,6% en 2019. La parte de los ingresos tributarios cayó de 12,5% a 8,9% y a 8,4%, en los mismos años.

Durante 1991-2005, la participación de los ingresos tributarios en el PIB se redujo en 29% y la del gasto gubernamental en 31%. Los ingresos del canal de Panamá debido a la reversión a finales de 1999 se convirtieron en la renta sustituta de la baja de los impuestos a las grandes corporaciones y a los sectores de altos ingresos, así como el medio de seguir transfiriendo excedentes debido a la deuda pública, principalmente al capital financiero internacional, pero también al local. Con esto, quienes administraron el Estado transfirieron recursos de la economía (los impuestos no cobrados) y del canal, al gran capital. A esto se suma la evasión fiscal, la cual se estimó en 32.614 millones de dólares durante 2000-2016, representando el 8,4% del PIB del período (DGI, 2017, p. 84).

En estas circunstancias, el endeudamiento público adquiriría relevancia. La iniciativa de los bonos Brady abrió también una nueva dimensión del financiamiento público, así como el rol del BM y el FMI. No tendrían que dar ahora ningún aval para que los países refinanciaran la deuda, cuestión que era una condicionante de la banca privada, en común acuerdo con aquellas instituciones. La deuda se había convertido (y no fue magia) en títulos negociables. Aparecerían ahora los «bonistas», empresas financieras creadas por el capital financiero, para lidiar con estos «títulos valores». No sería ahora necesario un acuerdo con el BM y el FMI, en principio, para emitir bonos, a través de los cuales se refinanciaba la deuda, pero sí la opinión de las «calificadoras de riesgo», empresas que surgieron vinculadas también con el capital especulativo, a las que nadie califica; son el «poder en el mercado». Siempre existe una relación con el BM y el FMI y las llamadas calificadoras de riesgo, porque si las primeras no llegan a «acuerdos» de políticas económicas con los países, esto significará una mala calificación, con lo cual se encarece y se dificulta el crédito. Así que, de hecho, el BM y el FMI siguen dando la pauta de la política económica que se debe ejecutar en los países, con excepción de los países que controlan estas instituciones. El poder del capital internacional define las pautas de las políticas económicas a través de estos organismos.

Pero este cambio de enfoque del crédito internacional posibilitó a los gobiernos el permanente refinanciamiento pagando deuda con más deuda, y convirtiendo los intereses en deuda, limitándose cada vez más la capacidad de hacer política económica independiente del BM y el FMI y el capital financiero. El control político del capital financiero fue afianzado a través del mecanismo de la deuda. Esto ha hecho que aumente la deuda de América Latina y el Caribe por la capitalización de intereses, produciendo una dinámica de renta perpetua para el capital financiero y lesionando severamente la capacidad de impulsar proyectos nacionales (Hughes, 2020). Panamá no fue la excepción y asumió igual dinámica, representando la capitalización de intereses entre 30 y 40 por ciento del total de la deuda contraída en el siglo XXI. Similar porcentaje representó la capitalización de intereses de la renegociación vía los bonos Brady, que se hizo en 1996.

Obviamente, esto es una espiral de alto riesgo, porque del déficit fiscal está marcado por los altos pagos de los intereses de la deuda pública, y con una estructura tributaria regresiva y concentradora del ingreso y la riqueza en los grandes grupos de poder económico, se hace más difícil pagar la deuda. El «escape» parece encaminarse hacia al aumento de los impuestos indirectos, el impuesto al consumo,

en porcentaje y en la ampliación de la base a la que se aplica, afectando a los trabajadores y, sobre todo, a los estratos de ingreso medio en adelante. Aun cuando han aparecido voces de aplicar un impuesto a la riqueza, hasta ahora, parece ser solo retórica, pero sin duda que el capital financiero también está en la encrucijada, porque además de la renta perpetua vía los intereses, no está dispuesto a que se desvanezca «el capital» fuente de aquella renta. Alguien tendrá que pagar.

## **DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO, TASA DE EXPLOTACIÓN Y TASA DE GANANCIA**

Panamá hoy ocupa el tercer lugar entre los países de peor distribución del ingreso de América Latina y sexto lugar en el mundo,<sup>6</sup> y el segundo país de mayor desigualdad territorial del continente (Garcimartín, 2019). Esta desigualdad no surgió con las políticas económicas inspiradas en el paradigma neoliberal, pero sí la acentúan. Desde los años setenta, la participación de la remuneración (salarios y prestaciones laborales) de los trabajadores mostró tendencia a disminuir (ver Figura 2). Este indicador, salarios/PIB, muestra el comportamiento del grado de explotación de la fuerza de trabajo, la cual expresa la relación entre excedente-ganancia/salarios. Pero el PIB corresponde a la suma de los salarios brutos y el excedente-ganancia bruta, es decir, sin deducción de los impuestos. Los impuestos tributarios son pagados de los salarios y la ganancia bruta. Por tanto, si disminuye la relación salario/PIB, aumenta, en consecuencia, la relación ganancia/PIB, con lo cual es claro que la relación excedente-ganancia / salarios, expresión de la tasa de explotación, también aumenta.

La participación de las ganancias tuvo un comportamiento al alza, y con ello el grado de explotación de la fuerza de trabajo, aunque menos pronunciada que la caída de los salarios/PIB, debido a una mayor participación de los impuestos tributarios en el PIB del período. La situación de los años ochenta es expresión de la caída importante del PIB y a la mayor rigidez al despido de la legislación laboral. El desempleo aumentó, lo cual provocó un aumento lento del total de salarios, pero aún superior al debilitamiento del PIB. Esto es muy claro en el período de la crisis política 1987-1989 cuando la participación de las remuneraciones aumenta significativamente (ver Figura 2), pese al crecimiento negativo del PIB en dicho período (ver Figura 1) de manera que esta mejoría es solo de apariencia; es un porcentaje mayor de un PIB de montos inferiores a los años previos.

Desde los años noventa la situación cambió radicalmente, y se profundizó el grado de explotación de la fuerza de trabajo, medida por la caída de la participación de los salarios en el PIB. Esta participación disminuyó de 52,9% en 1990 a 46% en el 2006, hasta 37,6% en 2014. La participación de las ganancias tuvo comportamiento inverso; aumentando de 30,3% a 38,8% y 56,4% para los años respectivos. Durante 2014-2019 la tendencia se revirtió levemente, otra vez, debido a que los despidos laborales, que al parecer se dieron en los sectores de menores salarios por lo que la relación salarios/PIB no cayó tanto como se redujo la actividad económica y el empleo. Esta tendencia al desempleo, analizada previamente, estaba presente antes de la pandemia, y esta circunstancia presionaba hacia mayores despidos laborales.

Considerando el comportamiento de la mediana salarial durante 2002-2019, FRENADESO señala que debido a la inflación éste representaba apenas el 67,5% de su valor

nominal, y que el 33% de los trabajadores tenían ingresos inferiores a los 600 balboas (2021, p. 83). El aumento de la productividad del trabajo no se tradujo en mejoras salariales para los trabajadores, sino en mayores ganancias para los grandes grupos de poder económico del país. Para 2019, previo a la pandemia, el salario mínimo correspondía al 47% del salario que habría sido de haberse aumentado con base en la productividad, considerando el período 1970-2019. Aun así, este grupo de trabajadores habría representado la misma proporción del PIB que tenían en 1970. La distribución del ingreso de este segmento de trabajadores sería tan desigual como entonces.<sup>7</sup>

Todo este conjunto de políticas económicas iba encaminado a mejorar los niveles de rentabilidad del capital. Éstas habían manifestado una tendencia a disminuir desde los años sesenta, mostrando alguna recuperación durante 1974-1982 (ver Figura 3), lo que se corresponde con el mayor grado de explotación de la fuerza de trabajo del período (ver Figura 2). Desde los años noventa la tasa de ganancia muestra una mejora sostenible, también correspondiente con el aumento del grado de explotación de la fuerza de trabajo y la concentración del ingreso y el deterioro de los salarios reales. Las variaciones de la tasa consideramos da una mejor perspectiva de su comportamiento.

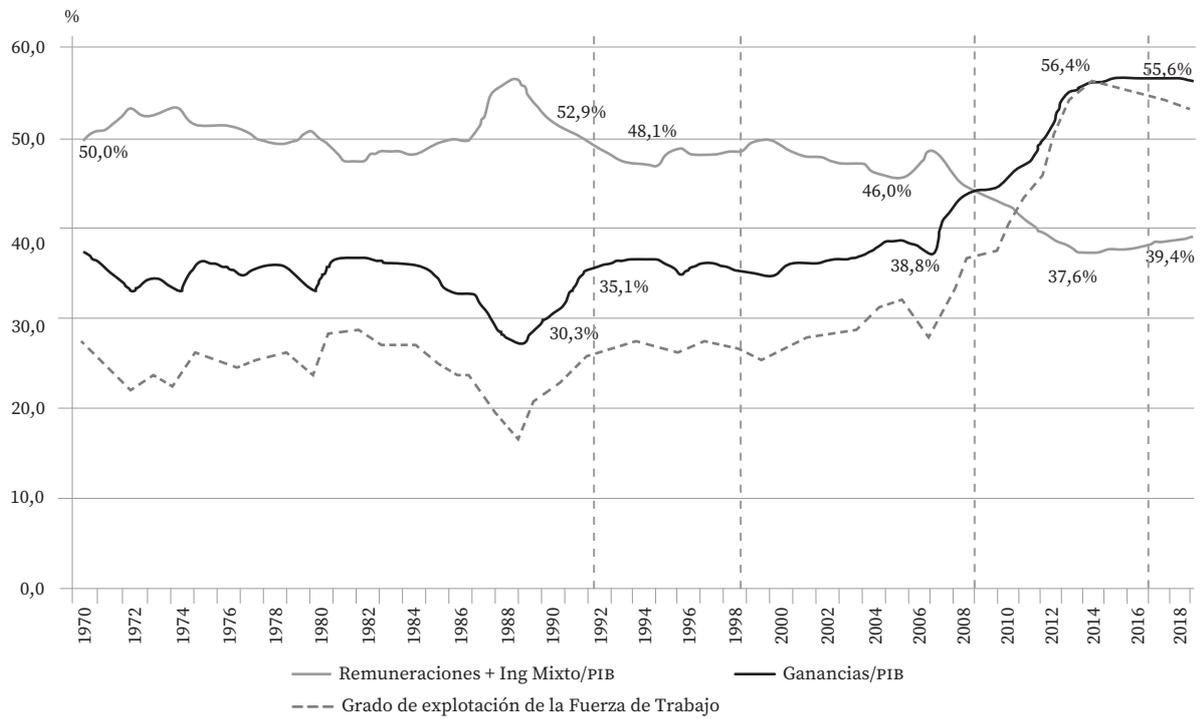
Sin embargo, a partir de 2008 la tasa de ganancia retoma su tendencia a caer, pese a que el grado de explotación continuó aumentando. Durante todo el período siguiente las variaciones fueron negativas. Su explicación es simple; la característica como se desarrolló el esquema neoliberal, implicó un alto crecimiento de capital, a una velocidad superior a la generación de excedente, que se tradujo en su momento, en la caída del nivel de rentabilidad promedio de la economía, en un contexto de alto endeudamiento público, basado en la capitalización de intereses, en una caída del ritmo de actividad económica, y aumentos del desempleo y la desigualdad social. El modelo neoliberal restauró los niveles de rentabilidad del capital a costa de empeorar las condiciones de los trabajadores y profundizar la desigualdad social, y la caída de la tasa de ganancia desde 2008 presionó para aumentar el grado de explotación de la fuerza de trabajo. Estas eran las condiciones previas a la pandemia.

## LA SITUACIÓN DE LA PANDEMIA

El contexto antes expuesto, es la situación a que había conducido el modelo neoliberal antes de la pandemia. Lo ocurrido durante el período 2020-2021, solo agravaría la situación, y el capital buscaría aprovecharse de la situación para ejecutar medidas que en otras circunstancias habría sido más difícil por la reacción de los trabajadores.

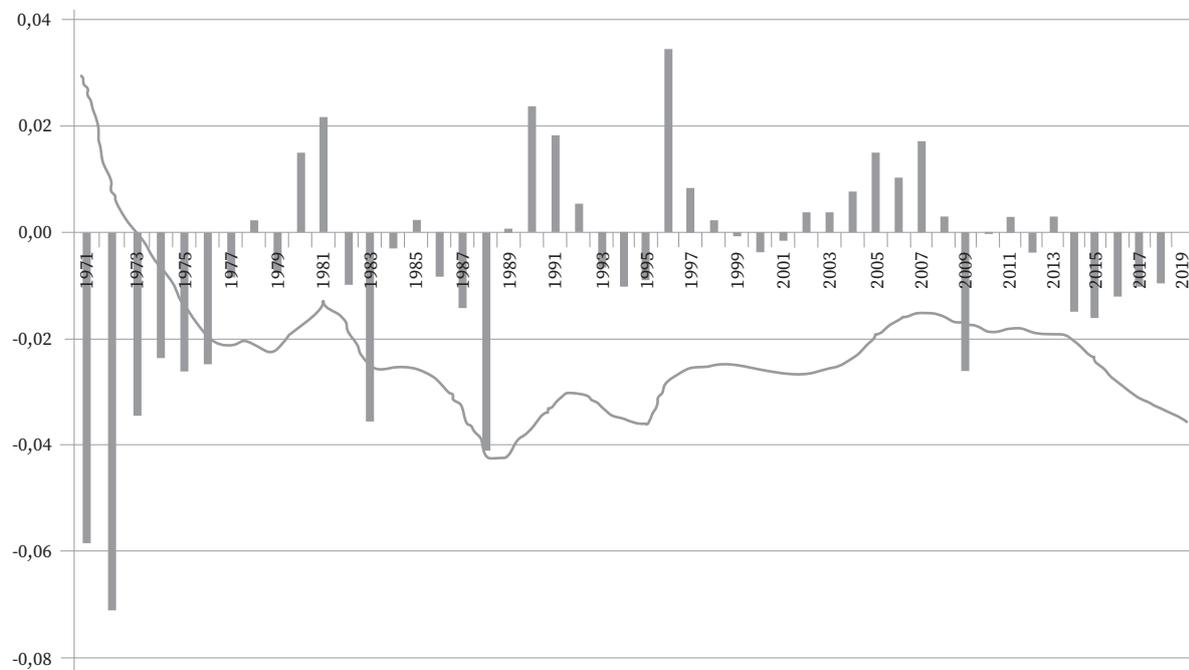
Todas las medidas que se tomaron durante la pandemia de la covid-19 fueron para privilegiar el sector empresarial. Se modificó el Código de Trabajo de hecho, suspendiendo contratos de trabajo hasta por 21 meses, cuando solo era legal hacerlo por seis meses, con el argumento que con ello «se defendía el empleo». La reincorporación laboral se hizo con jornada laboral reducida y, obviamente, con salario reducido, a discrecionalidad de la empresa. Se permitió el despido de trabajadores mediante las «liquidaciones por acuerdo mutuo», que en realidad eran acuerdos forzados, posibilitando reducción del monto y extendiéndole el pago por cuotas mensuales al trabajador. Se despidieron trabajadores y se contrataron con sueldos inferiores, sin excluir la reducción de jornada de trabajo, o se contrataron otros trabajadores con menores salarios, evidenciándose

**Figura 2. Panamá: participación de las remuneraciones y las ganancias en el PIB y grado de explotación de la fuerza de trabajo (1970-2019)**



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística y Censo, Panamá.

**Figura 3. Panamá: tasa de ganancia real y sus variaciones (1971-2018)**



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística y Censo, Panamá.

que se requería el trabajador, pero preferían despedirlo con liquidaciones reducidas. Incluso se permitió la violación del fuero maternal, y en plena pandemia se hicieron desalojos de asentamientos de pobladores, bajo el concepto de que el derecho de propiedad privada está por encima de cualquier derecho, destruyéndoles sus viviendas y dejándolos a la intemperie. Se aumentó el monto del llamado «vale de alimento» de 350 a 500 dólares, figura que se instauró en 2003, pudiendo alcanzar hasta el 25% del salario base. Este instrumento se creó para permitirle a las empresas evadir pagos salariales y obtener exoneraciones fiscales. Arias (2020), lo expone con claridad.

[...] Las sumas destinadas por las empresas que se acojan al Programa de Alimentación para los Trabajadores, serán deducibles ciento por ciento (100%) del Impuesto sobre la Renta. [Y que] Los beneficios concedidos en esta Ley a favor de los trabajadores no se consideran salario, ni costumbre o usos, ni condiciones de trabajo, ni ingreso en especie y, por lo tanto, no deberán ser tenidos en cuenta para la base del cálculo de los aportes de la Caja de Seguro Social y no acumularán derechos ni prestaciones a las establecidas en el Código de Trabajo. (p. 2)

También se ha convertido en un gran negocio para el capital financiero ya que las empresas más importantes que emiten los «vales» forman parte de la red de este capital (Arias, 2020). El momento de la pandemia fue propicio para aumentar estas transferencias a la empresa privada y lesionar aún más a los trabajadores. Se les dio prórroga a las empresas para el pago del impuesto sobre la renta de las ganancias obtenidas en el 2019, así como acuerdos de pago. Igual práctica adoptó la Caja del Seguro Social (CSS), permitiéndole a las empresas hacer uso de los fondos de los trabajadores destinados a sus pensiones, lesionando aún más la situación financiera de la institución y posibilitando que las empresas pudieran robarle las cuotas.

No hay dudas que la situación de los trabajadores fue agravada, la cual ya era difícil antes de la pandemia. La suspensión de contratos y de ingresos obligó a muchos trabajadores a acogerse a la indemnización de la CSS renunciando a su jubilación, para sobrevivir durante el período. Esta figura otorga un solo pago al asegurado, el cual es muy reducido. Los 21 meses de contratos suspendidos, la pérdida del trabajo por cientos de trabajadores, hará aún más difícil cumplir con las cuotas mínimas para jubilarse. Son daños irreparables para los trabajadores y sus familias.

La cantidad de trabajadores informales aumentó de 44,9% en el 2019 a 53,5% en el 2020. El aumento del desempleo desde 2014 resultó en un aumento más rápido de estos trabajadores, representando el 65% del aumento de ocupados de 2019. Este sector también fue, en su mayor parte, excluido de las ayudas gubernamentales porque se les exigía que estuvieran registrados con permisos de operación, lo cual no es la norma en este sector. Son trabajadores que, además, tienen bajos niveles de ingreso. González y Rivera (2020) consignan que el 51,4% de los trabajadores más pobres del país son cuentapropistas, pero reciben apenas el 1,1% de los ingresos; por el contrario, los que recibe mejores salarios, que representan el 10% de los trabajadores, solo el 14% hace labores de cuenta propia.

La tasa de desempleo aumentó a 18,3% en el 2020 y aunque el Instituto de Estadística y Censo dice que ha disminuido al 11,5% hay fuertes dudas al respecto ya que la disminución es resultado de caída de la población activa, como si un segmento importante de los desempleados ahora no quisiera estar en la fuerza laboral. Por la covid-19 se estima que «el sector privado perdió 327.340 empleos formales» (Fábrega, 2021, p. 1), lo que representa el 16,6% de la población económicamente activa de 2021.

Los trabajadores de la CONUSI presentaron demandas de inconstitucionalidad a los decretos ejecutivos que violentan los derechos de los trabajadores, además de recursos de nulidad, sin que los miembros de Corte Suprema de Justicia refrenden la institución y hagan justicia; también allí se fragua la confabulación contra los trabajadores para favorecer las empresas. Así trabaja el capital y la institucionalidad del Estado.

El futuro augura una intensificación de la lucha del movimiento obrero y popular en general, debido a las pretensiones del capital de endurecer la explotación de los trabajadores, a través de la modificación del Código Laboral, cercenando todavía más derechos a los trabajadores, la privatización de los fondos de pensión, el aumento de la edad de jubilación y el número de cuotas para tener derecho a jubilarse, aumentos de impuestos para enfrentar el pago de los intereses de la deuda pública, que durante la pandemia aumentó en 57%, unos 16.000 MM de dólares, recortes en los servicios de salud y educación, aumento del llamado trabajador informal por la persistencia del alto desempleo, aumentos del precio de los servicios básicos y los alimentos, con el consiguiente deterioro del salario, mayor impedimento a la organización de los trabajadores y gremios profesionales. La pandemia ha agravado lo preexistente, generado por la lógica de la acumulación basada en las políticas neoliberales o el denominado «Consenso de Washington», o la «revolución silenciosa» a que se refería entonces el director del FMI. Lamentablemente, se pretende encontrar soluciones profundizando el modelo económico-social que ha agudizado los problemas de pobreza y desigualdad social.

## CONCLUSIONES

El breve recorrido realizado muestra que las políticas neoliberales dicen ejecutarse para enfrentar la pobreza, la mala distribución del ingreso y la riqueza, y la desigualdad social, sin embargo, sus propósitos son mejorar la tasa de rentabilidad de capital. Esto ha agudizado los problemas mencionados pese a que las políticas se aplican en su nombre. Sin entender este proceso histórico, se hace más difícil comprender el contexto específico en que se desarrolla la crisis sanitaria y social agravada por la covid-19, y se podría arribar a falsos diagnósticos inculcando a la pandemia de los problemas que son resultado del modelo neoliberal que ha sustentado la acumulación de capital desde los años ochenta. Previo a la pandemia el deterioro social de la mayoría de la población había aumentado y con ella se agravó. Esto ha sido probado para Panamá, pero el país no es la excepción; expresa las características de la acumulación de capitales en todos los países, desde Thatcher y Reagan en adelante. Así se comprenderá que la pandemia es una excusa, para aplicar medidas aún más lesivas contra el movimiento de los trabajadores, queriendo el capital aprovechar el momento para buscar mejorar sus disminuidos niveles de rentabilidad general, a través de aumentar el grado de explotación de los trabajadores.

La pandemia ha generado una condición más difícil para el movimiento popular en general, (trabajadores, pobladores, campesinos, grupos originarios, gremios profesionales, estudiantes) y se visualiza que las pretensiones del sector empresarial y sus gobernantes de turno de endurecer las condiciones laborales y sociales pondrán a prueba, una vez más, la capacidad organizativa, de dirección y de lucha del movimiento social. Pero el proceso histórico también muestra la urgente necesidad del cambio estructural del funcionamiento social, por un esquema que anteponga la

vida de la gente a la rentabilidad del capital, que no destruya las personas y la naturaleza, que regule la economía en favor de la vida y no a favor del capital. Esta sería una lección que se debiera interiorizar en la coyuntura de la pandemia. Este proyecto social solo lo puede impulsar el movimiento social.

## NOTAS

1. Neoliberalismo sugiere ser «el nuevo liberalismo», pero se fundamenta en la teoría neoclásica, la cual constituye una ruptura radical con los clásicos de la economía. Lo común es el principio de «libre mercado», pero la teoría clásica no se reduce a esto.
2. Todos los datos estadísticos, a menos que se señale lo contrario, provienen del Instituto de Estadística y Censo, de Panamá.
3. En 1995, el nuevo gobierno aumentó los salarios en 40% a los ministros, vicesecretarios directores y subdirectores, del sector público, y duplicó el de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, lo que afectó el promedio salarial del resto de la población, cuyos salarios habrían crecido menos que el promedio.
4. Utilizaremos el concepto de «trabajo informal», porque es un término que se ha generalizado para el trabajador de cuenta propia, pero ningún trabajo es informal; o es trabajo o no es trabajo. El término correcto, si es que lo hay, debe ser «trabajador por cuenta propia», porque por su propia cuenta debe buscarse el sustento diario.
5. De aquí no se deriva que todo el empleo que se genera en el sector servicios es debido al trabajador por cuenta propia, llamado trabajador informal.
6. La posición del país puede variar según las fuentes y formas de comparar los datos. Aquí nos referimos al coeficiente de Gini del Banco Mundial. Para ilustrar: en el 2015 Panamá ocupaba el sexto lugar con la distribución más desigual, de 83 países considerados, y para 2019 ocupaba el cuarto lugar entre 57 países, entre los que no estaban dos de los seis países de 2015, y tercer lugar de América Latina, coincidiendo con la CEPAL, 2020c, p. 11. El Banco Mundial tiene datos por países, pero no para todos los años. <https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI>
7. Con esto no argumentamos a favor de las tesis de aumentar salarios con base en la productividad del trabajo, porque la misma lo que hace es mantener la proporción salarios/PIB constante, y con ello el nivel de distribución del ingreso que, en su generalidad, es muy desigual. Sería abonar a mantener la desigualdad y no es lo que proponemos. Los salarios deben tener como criterio la satisfacción de las necesidades de las familias posibilitando un buen vivir.

## REFERENCIAS

- Alvarado, Rogelio, (1987). *La protección industrial*, SIP. VI Encuentro Industrial, Panamá.
- Arias P. y Rosario. (2020). *Programa de alimento para los trabajadores o beneficios empresariales*. <http://www.frenadesonoticias.org/modules.php?name=News&file=article&sid=5180> [Accesado el 13 de enero de 2021].
- Banco Mundial. (2020). *La pobreza y la prosperidad compartida. Un cambio de suerte*.

- Bárcena, A. (2019). Secretaria ejecutiva del organismo regional, durante el lanzamiento del informe *Panorama Social de América Latina*. <https://www.cepal.org/es/comunicados/cepal-la-region-ha-subestimado-la-desigualdad> [Accesado el 12 de abril de 2022].
- Banco Mundial, <https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI> [Accesado el 30 de marzo de 2022].
- CEPAL. (2005). *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe*.
- CEPAL. (2019). *Panorama social de América Latina*.
- CEPAL. (2020a). *Dimensionar los efectos del covid-19 para pensar en la reactivación*. Informe Especial covid-19, N.º 2, 21 de abril.
- CEPAL. (2020b). *El desafío social en tiempos del covid-19*. Informe Especial covid-19, N.º 3, 12 de mayo.
- CEPAL. (2020c). *Panorama social de América Latina*.
- Dirección General de Ingresos. (2017). *Boletín Estadístico*. Panamá.
- Fábrega, F. (2021). Colapso del empleo formal y riesgos para el sector financiero. En *Revista El Capital Financiero*, octubre 19. <https://elcapitalfinanciero.com/colapso-del-empleo-formal-y-riesgos-para-el-sector-financiero/> [Accesado el 2 de marzo de 2022].
- FMI. (1979). *Informe de la Misión, Confidencial, julio de 1979*. Este documento se firmó sin que lo diera a conocer. La revista *Diálogo Social* publicó una versión resumen, *Revista Diálogo Social*, (120), febrero, 1980.
- FMI. (1989). *Summary Proceeding, Annual meeting*.
- FMI. (2018). *Perspectivas Económicas, Las Américas*. Abril.
- FMI. (2021). *Perspectivas Económicas Regionales para América Latina y el Caribe*. Octubre.
- FMI. (2022). *Perspectivas de la Economía Mundial*. Abril. <https://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2022/04/19/world-economic-outlook-april-2022> [Visitado el 28 de abril de 2022].
- Frente Nacional por la Defensa de los Derechos Económico y Sociales (FRENADESOS) y Confederación Nacional de Unidad Sindical Independiente (CONUSI) (2021). *El rompecabezas de la Caja de Seguro Social*, Panamá. [https://ia902302.us.archive.org/2/items/cssequipotecnicoFINAL3sepredes/cssequipotecnico\\_FINAL3sepredes.pdf](https://ia902302.us.archive.org/2/items/cssequipotecnicoFINAL3sepredes/cssequipotecnico_FINAL3sepredes.pdf)
- Garcimartín, Carlos. (2019). BID: Panamá, el segundo país de América Latina más desigual, *Observatorio para el seguimiento de los ODS*. <https://fapobservatorioods.com/?p=4065> [Accesado el 2 de abril de 2022].
- G. O. 21694 (Gaceta Oficial, 1990). Ley N.º 27, «Por la cual se dictan disposiciones adicionales al Código de Trabajo y se promueve el empleo», Panamá, 28 de diciembre. <https://docs.panama.justia.com/federales/leyes/27-de-1990-dec-28-1990.pdf>
- González, E. y Rivera, D. (2020). Un país, dos crisis: la desigualdad y el covid-19 en Panamá, Konrad-Adenauer-Stiftung e. V., Programa Regional «Alianzas para la democracia y el desarrollo con Latinoamérica (ADELA)». <https://www.kas.de/documents/7851262/9778142/Impactos+Econ%C3%B3micos+%E2%80%9CUn+pa%C3%ADs%2C+dos+crisis+la+desigualdad+y+el+COVID-19+en+Panam%C3%A1%E2%80%9D.pdf/0fad9151-d557-ae4a-98d5-18ca135e2fde?version=1.0&t=1605831818385>
- Gorostiaga, X. (1987). *Los banqueros del imperio*. Educa Editorial.
- Hinkelammert, F. (2018). *Totalitarismo del mercado. El mercado capitalista como ser supremo*. Akal.
- Hughes, W. (1999). Pobreza y riqueza en Panamá, Servicio de Paz y Justicia, Panamá.
- Hughes, W. (2020). América Latina: una deuda impagable, de usura y de renta perpetua. En F. Hinkelammert y otros, *Por una condonación de la deuda externa de*

- América Latina*, CLACSO, p. 37-53. <https://www.clacso.org/por-una-condonacion-de-la-deuda-publica-externa-de-america-latina/>
- Reagan, Ronald. (1981). Discurso de toma de posesión como presidente de los Estados Unidos de América, 20 de enero. <https://www.reaganfoundation.org/ronald-reagan/reagan-quotes-speeches/inaugural-address-2/>
- Thatcher, M. (1980). Speech to Conservative Women's Conference, mayo 21. <https://www.margaretthatcher.org/document/104368>
- Thatcher, M. (1987). Interview for Woman's Own, 23 de septiembre. <https://www.margaretthatcher.org/document/106689>
- Williamson, John (ed.). (1990). *Latin American adjustment: how much has happened?* Washington, D. C. Abril.



## Estructura del mercado laboral y reproducción de la fuerza de trabajo en Paraguay en contexto de crisis y pandemia

Alhelí González Cáceres | [iD](#) Sociedad de Economía Política del Paraguay (Paraguay)

**RESUMEN** El artículo se centra en hallazgos preliminares que permiten dar cuenta de las determinaciones históricas que, en el contexto de expansión y asentamiento de las relaciones sociales capitalistas, han incidido de manera relevante en la conformación de la estructura económica y social del país. El lugar que ocupa Paraguay en el engranaje de la economía mundial ha configurado no solo la estructura productiva, sino, además, ha condicionado la estructura del mercado de trabajo, los niveles de salarios, así como las condiciones en las que se reproduce la clase trabajadora. El análisis se enmarca en la crítica de la economía política y, es, por tanto, opuesto a la matriz analítica de la economía convencional, puesto que el método basado en el individualismo metodológico impugna la comprensión de los fenómenos económicos y sociales, entendidos como parte de una totalidad que es el modo de producción capitalista.

**PALABRAS CLAVE** Mercado de trabajo, pandemia, crisis, acumulación, Paraguay.

**FECHA DE RECEPCIÓN** 10/05/2022    **FECHA DE REVISIÓN** 23/05/2022    **FECHA DE APROBACIÓN** 26/05/2022

### Labor market structure and reproduction of the labor force in Paraguay in the context of crisis and pandemic

**ABSTRACT** The article focuses on preliminary findings that allow us to account for the historical determinations that, in the context of the expansion and establishment of capitalist social relations, have had a significant impact on the shaping of the country's economic and social structure. Paraguay's place in the world economy has shaped not only the productive structure, but has also conditioned the structure of the labor market, wage levels, as well as the conditions under which the working class reproduces itself. The analysis is framed within the critique of political economy and, therefore, is opposed to the analytical matrix of conventional economics, since the method based on methodological individualism challenges the understanding of economic and social phenomena understood as parts of a totality that is the capitalist mode of production.

**KEY WORDS** Labor market, pandemic, crisis, accumulation, Paraguay.

**JEL CODES** J00, J21, J23, J24, J30

*La relación directa existente entre los propietarios de las condiciones de producción y los productores directos es la que nos revela el secreto más recóndito, la base oculta de toda la construcción social y también, por consiguiente, de la forma política de la relación de soberanía y dependencia, en una palabra, de cada forma específica de Estado.*

Karl Marx (1980)

## INTRODUCCIÓN

La particularidad del desarrollo de las relaciones capitalistas en Paraguay sitúa al sector primario exportador junto al conjunto de actividades ilícitas e ilegales como los principales espacios de reproducción y acumulación de capital. El hecho de que el sector primario exportador, altamente mecanizado y vinculado con el mercado financiero internacional, se constituya en el eje de acumulación incide en la estructura del mercado de trabajo al crear una sobrepoblación relativa que presiona a la baja general de la masa de salarios. Análogamente, el elevado peso relativo del sector terciario, cuya principal característica es la baja productividad, influye en la dinámica del mercado de trabajo. De este modo, observamos una peligrosa combinación de destrucción de las capacidades productivas; deterioro de las condiciones de vida de la clase trabajadora; bajo desarrollo relativo de las fuerzas productivas y deterioro ambiental que, entre otros elementos, configuran el proyecto político-económico de los capitales para el Paraguay.

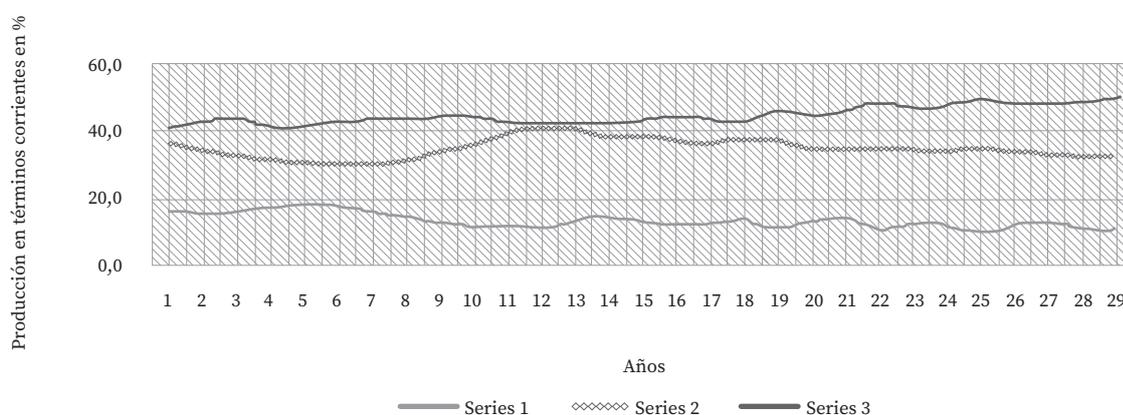
## CARACTERÍSTICAS DE LA ECONOMÍA PARAGUAYA Y ESTRUCTURA DEL MERCADO DE TRABAJO

La estructura de la economía paraguaya se configura básicamente en torno al sector primario exportador debido a la mayor productividad y rentabilidad relativas encontradas en esta rama, fundamentalmente, por los bajos costos de producción que posibilitan la competencia en precios frente a los mayores productores agroexportadores de la región. Sin embargo, con el incremento relativo de los precios de los factores productivos, fundamentalmente, el de la tierra, resultado de la propia dinámica de la cadena de valor agroindustrial, así como la degradación de la naturaleza y el traslado de su impacto a la cadena agroalimentaria, no como externalidades, sino como resultado de la propia lógica mercantil y su inherente irracionalidad, han incidido en el estancamiento del sector (ver Figura 1) (Guereña y Rojas Villagra, 2016; Costa *et al.* 2018; Garay y Cáceres, 2021; Zevaco y González, 2020).

Análogamente, la predominancia relativa del sector secundario y terciario en la estructura económica paraguaya no puede comprenderse por fuera de las exigencias del sector primario exportador. Así, rubros como el de la logística, transporte e intermediación financiera, tanto como el de la construcción y la manufactura, se han estructurado en torno a las necesidades de valorización de los bienes primarios con destino a la exportación, lo que explica que el sector primario ejerza una función dinamizadora de la economía.

Por otra parte, en el conjunto de las exportaciones el peso de las reexportaciones ocupa una posición relevante como parte de un proceso de triangulación comercial que se ha ido fortaleciendo durante décadas, lo que puede reflejarse en el hecho de que, del total de las exportaciones, el 24,6% corresponda a bienes reexportados, según datos del anexo estadístico del Informe Económico del Banco Central del Paraguay a abril de 2022.

Esta «nueva etapa» dentro de la dinámica capitalista, de «financierización», no es más que el resultado de la propia lógica que moviliza al capital, en donde, ante el estancamiento en el proceso de acumulación, los capitales han buscado orientarse hacia los

**Figura 1. Estructura económica (1991-2019)**

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Central del Paraguay.

sectores no solo capaces de garantizar mayores niveles de rentabilidad, sino, sobre todo, que esa valorización del capital sea posible en la menor cantidad de tiempo.

Esta combinación solo puede obtenerse a través del sistema financiero-especulativo, así como de los sectores ilícitos e ilegales que actúan como válvulas de oxígeno a las necesidades de la rentabilidad. Es en esta dinámica en la que debe comprenderse la predominancia adquirida por los capitales ficticios y especulativos en la economía mundial, actuando como factores contrarrestantes que hacen posible contener la caída de la tasa de ganancia, aunque esto no sea definitivo.

Es en esta lógica en la que debe observarse la supremacía del sector terciario en la estructura de la producción global en general, y de Paraguay en particular, con la singularidad de que, en el caso de las economías dependientes, al problema de la transferencia permanente de valor, se añade una nueva problemática que subyace en la predominancia de un sector de baja productividad que supera con creces al sector productivo-industrial, introduciendo nuevas modificaciones en la estructura del mercado de trabajo a escala mundial, regional y nacional. En este orden, la apropiación del plusvalor mediante procesos cada vez más expoliadores de la fuerza de trabajo, han garantizado la reproducción del conjunto de capitales sobrantes que operan en la economía local, reforzando la dependencia y la consecuente transferencia de valor desde la clase obrera paraguaya hacia los capitales.

Lo anterior se refleja en la relación entre el producto per cápita y el salario percibido por la clase obrera paraguaya que, mientras el valor producido ha crecido exponencialmente, el salario mínimo lo ha hecho apenas aritméticamente (ver Figura 2).

Esta discusión en torno a la contracción de la masa general de salarios de la clase trabajadora se puede observar empíricamente, incluso al analizar el contenido de las importaciones. Así, identificamos que éstas se componen fundamentalmente por bienes de consumo e intermedios que, en total, representaron el 67,4% en el año 2020, frente a tan solo el 28,7% de importación de bienes de capital.<sup>1</sup> Generalmente, uno de los argumentos formulados para explicar la sustitución de la fuerza de trabajo por capital se sostiene en los altos salarios. Es decir, en tanto los salarios sean mayores,

los capitalistas optarán por sustituir el gasto en fuerza de trabajo (capital variable) por maquinarias y medios de producción (capital constante/bienes de capital).

De ahí que, la contracción en la masa de salarios explica, en parte, el hecho de que la demanda de bienes de capital sea más bien escasa con relación a la de bienes de consumo y bienes intermedios, cuya mediación en los procesos productivos exige un mayor insumo de fuerza de trabajo en espacios de baja productividad como lo es el sector de los servicios, que en el año 2017 absorbió el 80% de la fuerza de trabajo ocupada, mientras que la informalidad en el mismo período afectó al 65,1% de la población ocupada, según estadísticas oficiales.

Vale apuntar que el cambio en la metodología de medición de la formalidad ha hecho descender la tasa de informalidad que, antes de los cambios en los indicadores se situaba en torno al 71% del total de la fuerza de trabajo ocupada en los diferentes sectores de la economía.<sup>2</sup> Fretez Bobadilla (2016) sostiene que, precisamente, en el caso de las economías dependientes la forma predominante de transferencia de valor es la que tiene lugar mediante los diferenciales de productividad, o, dicho de otra forma, la baja productividad de las economías latinoamericanas condiciona la transferencia permanente de valor hacia las economías industriales.

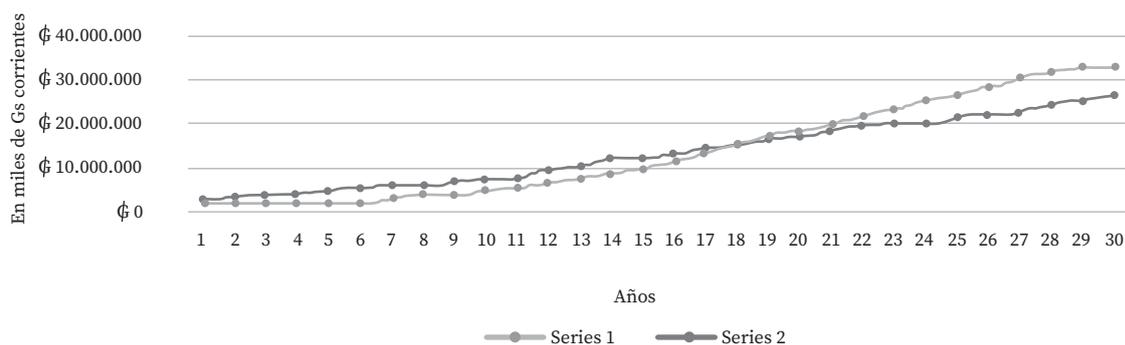
De esto resulta que, para los capitales que operan en América Latina, la reducción en la fracción de plusvalía de la que puede apropiarse debido a los diferenciales de productividad, los empuja a compensar esta pérdida a través del incremento de la masa de valor, la cual, debido a la composición orgánica del capital en los países dependientes, solo es posible mediante la agudización de la explotación de la fuerza de trabajo, o lo que es lo mismo, a través del incremento de la tasa de explotación sea a través de la vía de la plusvalía absoluta o relativa (Marini [1973], 2008).

A este respecto se ha suscitado un debate no menor pues, en tanto las exigencias de la acumulación y la tendencia decreciente de la cuota de ganancia, empujan a redoblar la explotación de la fuerza de trabajo no solo en los países dependientes, sino también en el resto de países industrializados, la superexplotación o la venta de fuerza de trabajo por debajo de su valor, dejaría de convertirse en una especificidad del capitalismo dependiente (Osorio, 2018; Katz, 2018).

No es propósito de este trabajo adentrarse en el debate en torno a la vigencia o no de las potencialidades explicativas de la categoría superexplotación como mediación para comprender la particularidad de la reproducción capitalista en América Latina. No obstante, concordamos con Osorio (2018) en que la violación de la ley del valor no constituye una anomalía en el desarrollo del capitalismo, sino que, precisamente, al expresarse de manera concreta presenta determinaciones, entre ellas la venta de la fuerza de trabajo por debajo de su valor, en tanto el salario como expresión monetaria del valor de la fuerza de trabajo no garantiza siquiera su propia reproducción.

De hecho, la estructura productiva determina las formas en las que se reproduce la fuerza de trabajo, estableciendo especificidades que se basan en la diferenciación existente en la composición orgánica del capital. Los diferenciales de productividad han conducido a que el rezago productivo de las economías dependientes se compense con la venta de la fuerza de trabajo por debajo de su valor, consolidando, a la vez, su condición de sobrepoblación relativa.

La sobrepoblación relativa, así como el desempleo constituyen elementos estructurales y, por tanto, inherentes al modo de producción capitalista en tanto el capital exige que constantemente una fracción de la fuerza de trabajo exceda a la población ocupada.

**Figura 2. Relación PIB per cápita-Remuneración por la fuerza de trabajo**

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Central del Paraguay.

Este excedente de fuerza de trabajo disponible elimina las trabas que la oferta de fuerza de trabajo pudiera imponer a la acumulación, además de regular el precio de venta de la fuerza de trabajo de los obreros ocupados (Cazón *et al.*, 2016).

El estudio realizado en el año 2015 por la Subsecretaría de Estado de Economía reafirma la hipótesis de que los diferenciales de productividad se compensan con la venta de la fuerza de trabajo por debajo de su valor. Así, el informe refiere que el lento crecimiento de la economía entre los años 1991 y 2014 podría explicarse como resultado de la baja eficiencia en el uso de los factores productivos, haciendo que durante el período referido la economía paraguaya fuera la de menor crecimiento en Suramérica; en tanto que los elevados niveles de expansión del producto ocurridos entre el 2009 y 2014 se explican en gran medida por el aumento del capital, aunque éste haya sido insuficiente.

De ello se concluye que el lento crecimiento de los últimos 20 años (1991-2014) resulten de la tendencia decreciente de la productividad total de los factores, particularmente la del trabajo y en donde la escasa cualificación de ésta y la predominancia de su ocupación en sectores informales de baja productividad se presentan como la mayor problemática (Aquino, 2015).

## EL IMPACTO DE LA PANDEMIA EN UNA ECONOMÍA EN CRISIS

El 16 de marzo, el Ejecutivo declara el estado de emergencia sanitaria en el territorio nacional a través del Decreto N.º 3456, para posteriormente promulgar la Ley N.º 6524 que declara el Estado de Emergencia en todo el territorio y a través de la cual se establecieron las medidas administrativas, fiscales y financieras para enfrentar la crisis sanitaria y económica.

Sin embargo, como hemos podido observar en el apartado anterior, la pandemia por covid-19 irrumpe en Paraguay en un contexto de ralentización de la actividad económica, de hecho, en el primer semestre de 2019, previo a la declaración de emergencia sanitaria, la economía paraguaya se encontraba en recesión técnica en torno al -3%, recuperándose ligeramente hacia finales de 2019 (BCP, 2020).

Lo anterior permite afirmar que la pandemia no ha sido la causante de la crisis económica y social por la que atraviesa el país, sino que se ha visto potenciada por ella en función de la propia estructura productiva y las características de un mercado laboral en el que el 65% de la fuerza de trabajo se desenvuelve en sectores de baja productividad y alta informalidad.

La ofensiva del capital sobre el trabajo se recrudeció durante la pandemia a pesar de que la Ley N.º 6524 contempló una amplia gama de subsidios de todo tipo a los grupos empresariales, esto no fue suficiente para proteger a los ya precarios empleos. Da cuenta de ello el hecho de que en el primer trimestre el desempleo se incrementó en un 1% con relación al mismo período en el año anterior, lo que en términos absolutos equivale a unas 33.169 personas que fueron excluidas del mercado de trabajo, afectando en mayor proporción a las mujeres trabajadoras, en donde el desempleo se incrementó en un 1,2%. Asimismo, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social documentó 88.000 suspensiones laborales y recepción de alrededor de 2000 denuncias de despidos injustificados (SEPPY, 2020).

Análogamente, los subsidios dirigidos a la clase trabajadora fueron más bien escasos y limitados, terminando por favorecer a los grandes grupos empresariales, como fue el caso del Programa Pytyvo, principal herramienta de «contención social» implementada por el Estado durante la cuarentena que se constituyó en un programa de transferencias monetarias que no podían efectivizarse, sino que debían ser utilizados en las grandes cadenas de supermercados.

El monto del subsidio no alcanzaba ni siquiera los 100 dólares, mientras que presentaba como exigencia, el registro de los beneficiarios en el sistema de contribuciones. Esta estrategia permite comprender cómo en plena pandemia, la informalidad laboral en Paraguay pasó del 71% según cifras de la OIT en el año 2019 a 65% en el año 2020. El programa Pytyvo cubrió apenas a 1.115.037 trabajadores de un total de 2.617.529 trabajadores informales que representaban en el 2019 el 71% del total de la fuerza de trabajo (SEPPY, 2020).

El principal obstáculo, además de la limitación en cuanto a recursos económicos para enfrentar la crisis y sostener las políticas públicas, fue precisamente, el elevado grado de informalidad en el mercado trabajo que, por sus características, a saber: baja calidad del empleo; escaso porcentaje de cobertura social que solo alcanza al 22% del total de ocupados; bajos salarios y la fluctuación de éstos, así como el bajo gasto público social que rondaba antes de la pandemia en torno al 15% (uno de los más bajos de la región); han impedido accionar mecanismos que permitan salvaguardar los puestos de trabajo, ya que el principal sector que insume una gran proporción de la oferta de fuerza de trabajo es el de los servicios, particularmente, el subsector de la gastronomía, el más golpeado durante la pandemia debido al cese de actividades durante el período de cuarentena total (Reinecke *et al*, 2020; SEPPY, 2020).

Así, en la estructura del mercado de trabajo podemos señalar la predominancia de la informalidad junto a la precariedad, no solo como una consecuencia directa de las condiciones en las que se desarrolla la producción de valores de uso que se realizan en el mercado externo, sino como condición necesaria de la acumulación capitalista en economías dependientes cuyo rezago productivo exige la sobreexplotación del trabajo vivo (Osorio, 2014).

La informalidad se constituye en la forma predominante en la que la clase trabajadora busca reproducir sus condiciones de subsistencia. En la tabla 1 que señala

**Tabla 1. Promedio y distribución del ingreso mensual per cápita de la población por área de residencia, según deciles de ingreso per cápita mensual (2021)**

Deciles de ingreso per cápita	Total país <sup>1</sup>	Área de residencia		Distribución porcentual del ingreso per cápita mensual (peso)		
		Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
Total	1.519.781	1.801.497	1.037.086	100,0	100,0	100,0
10% más pobre	305.836	411.547	235.301	2,0	2,3	2,3
2	491.189	638.864	358.854	3,2	3,6	3,4
3	643.846	821.907	468.519	4,2	4,6	4,5
4	800.186	1.008.379	561.948	5,3	5,6	5,4
5	979.813	1.207.675	676.438	6,4	6,6	6,5
6	1.186.122	1.454.944	813.117	7,8	8,2	7,9
7	1.455.858	1.739.286	979.573	9,6	9,6	9,4
8	1.811.389	2.130.863	1.210.812	11,9	11,8	11,7
9	2.419.000	2.845.938	1.602.029	15,9	15,8	15,5
10% más rico	5.093.275	5.749.141	3.461.047	33,6	31,9	33,4

Fuente: INE. Encuesta Permanente de Hogares Continua (2021).

**Tabla 2. Promedio de ingreso mensual corriente (en miles de guaraníes) de la población ocupada por año, trimestre y sexo, según área de residencia y categoría ocupacional de la ocupación principal (2021)**

Área de residencia y categoría ocupacional	Total	Hombres	Mujeres
Total país	2420,5	2585,8	2172,6
Empleado/obrero público	4046,3	3959,7	4122,6
Empleado/obrero privado	2533,6	2528,0	2547,9
Trabajador independiente	2069,2	2404,6	1560,9
Trabajador/a doméstico/a	1311,2	1262,9	1314,3
Urbana	2715,0	2919,9	2448,3
Empleado/obrero público	4130,8	3918,5	4319,1
Empleado/obrero privado	2672,8	2671,7	2675,1
Trabajador independiente	2550,6	3104,4	1876,1
Trabajador/a doméstico/a	1410,3	1259,2	1420,8
Rural	1819,0	2010,1	1430,9
Empleado/obrero público	3749,9	4106,6	3443,0
Empleado/obrero privado	2121,4	2186,1	1776,7
Trabajador independiente	1467,9	1687,1	1024,7
Trabajador/a doméstico/a	1092,6	1272,7	1082,5

Fuente: INE. Encuesta Permanente de Hogares Continua (2021).

el promedio y la distribución de los ingresos según los deciles de ingreso, podemos observar que a nivel país el ingreso mensual promedio ni siquiera alcanza el salario mínimo legal vigente, establecido en Gs. 2.289.324, en sí mismo insuficiente. Igualmente, es preciso señalar en este punto que la clase obrera rural ni siquiera tiene derecho de acceder al salario mínimo establecido para la fuerza de trabajo que se emplea en los sectores secundario y terciario en las zonas urbanas, alcanzando solamente Gs. 800.000, establecido por ley (ver Tabla 1).

Particularmente, en el caso paraguayo la situación se agrava en tanto el excedente de población obrera continúa aumentando, resultado de una estructura productiva que, sustentada en la continua expansión de la frontera agrícola-ganadera, expulsa a su paso a las comunidades rurales que por su propia condición no son capaces de realizar la única mercancía de la que disponen: su fuerza de trabajo. De ahí que podamos explicar el irreversible proceso de lumpenización de la fuerza de trabajo, expresada en los niveles de marginalidad y exclusión que refuerzan las dinámicas de explotación.

En la tabla 2 podemos dar cuenta del promedio de ingreso que percibe la clase trabajadora a nivel país, resultando evidente la persistencia de una baja masa salarial. Asimismo, la continua transferencia de valor por parte de la clase trabajadora hacia los capitales, resultado de la pauperización de los servicios públicos y una privatización de facto, conducen a presionar aún más sobre una masa de salarios que se presenta insuficiente ante las crecientes necesidades de la clase obrera en el ejercicio de garantizar su reproducción (ver Tabla 2).

En suma, la estructura productiva derivada de patrones de acumulación determinados por la división internacional del trabajo y las dinámicas de acumulación de los países centrales, termina consolidando economías de baja productividad cuyo mecanismo de compensación reside en la venta de la fuerza de trabajo por debajo de su valor.

Así se van configurando las formas en las que se reproduce la clase trabajadora, signada por la precariedad extrema y la sistemática violación de derechos laborales. Resaltando, además, el escaso grado de organización sindical, que en el caso paraguayo apenas alcanza al 7% del total de fuerza de trabajo ocupada y, sobre todo, los bajos niveles de protección social que ni siquiera logran asegurar el salario diferido que garantice la reproducción de la fuerza de trabajo inactiva; por lo que, en este contexto, la irrupción de la pandemia por covid-19 solamente recrudesció las ya deterioradas condiciones de vida en las que se reproduce la clase trabajadora paraguaya.

## REFLEXIONES FINALES

En el caso particular de Paraguay, la relevancia del sector primario exportador como eje de acumulación, es simplemente expresión de la especificidad del desarrollo capitalista en la consolidación de economías exportadoras con bajos niveles de productividad y cuya competitividad solo puede basarse en el incremento de la tasa de explotación de la fuerza de trabajo. En ese sentido, las especificidades de la reproducción de capital condicionan no solo la estructura productiva, sino también la propia estructura del Estado y la forma particular de reproducción de la fuerza de trabajo en

cada formación social que, en el caso paraguayo, se expresa en la venta de la fuerza de trabajo por debajo de su valor como mecanismo de compensación al bajo desarrollo relativo de las fuerzas productivas en un contexto de creciente lumpenización.

## NOTAS

1. Los datos fueron tomados de la base de datos y estadísticas de la Organización Internacional: <https://ilostat.ilo.org/es/data/>
2. *Ibidem*.

## REFERENCIAS

- Aquino, J. (2015). *Estimación de la productividad total de factores de Paraguay: mediciones alternativas*. Ministerio de Hacienda. Dirección de Estudios Económicos. Banco Central del Paraguay. (2020). *Informe de actividad económica*. Anexo estadístico. <https://www.bcp.gov.py/estadisticas-economicas-i359>
- Cazón, F., Kennedy, D. y Lastra, F. (2016). Las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo como forma de la especificidad de la acumulación de capital en Argentina: evidencias concretas desde mediados de los 70. *Trabajo y Sociedad*, (27), 305-327.
- Costa, S., González, A. y Levy, A. (2018). ¿Agroindustrias para el desarrollo? Un análisis comparativo de los principales rubros agroindustriales y de su impacto en el desarrollo *del país*. Editorial Arandura.
- Fretez Bobadilla, A. (2016). *El sector productor de soja en Paraguay. Una primera aproximación* (tesis de licenciatura, UNILA). <https://dspace.unila.edu.br/handle/123456789/707?show=full>
- Garay, S. y Cáceres, A. (2021). Una mirada a la actual frontera de la expansión de la industria cárnica. *Con la soja al cuello 2021. Informe anual sobre agronegocios en Paraguay*, 34-44.
- Guereña, A. y Rojas Villagra, L. (2016). *Yvy Jára. Los dueños de la tierra en Paraguay*. Informe de investigación. Oxfam Paraguay.
- Katz, C. (2018). En torno a la teoría de la dependencia: controversias sobre la súper explotación. *Viento Sur*.
- Marini, R. M. (1973). *Dialéctica de la dependencia* (11.<sup>a</sup> reimp., 2008 ed.). Ediciones Era.
- Reinecke, et al. (2020). Panorama laboral en tiempos de la covid-19. *Paraguay: impactos de la covid-19 sobre el mercado de trabajo y la generación de ingresos*. Organización Internacional del Trabajo, OIT. <https://bit.ly/3sQPvmS>
- Osorio, J. (2014). La noción de patrón de acumulación de capital. *Cuadernos de Economía Crítica. Sociedad de Economía Crítica*, (1), 17-36.,
- Osorio, J. (2018) Acerca de la superexplotación y el capitalismo dependiente. <https://bit.ly/3NxsqxS>
- SEPPY. (2020). Camino al default social y fiscal. Informe anual: segundo año de gestión del Gobierno de Mario Abdo Benítez. <http://seppy.org.py/wp-content/>

uploads/2022/01/SEGUNDO-ANO-DE-GOBIERNO-DE-MARIO-ABDO-BENITEZ-CAMINO-AL-DEFAULT-SOCIAL-Y-FISCAL-SEPPY.pdf

Zevaco, S. y González, A. (2020). El agronegocio de la carne: expansión, especulación y contaminación a bajo costo. En M. Palau (coord.), *Con la soja al cuello 2020. Informe anual sobre agronegocios en Paraguay*. Arandurá, pp. 24-32.



## Políticas laborales y pandemia, cambio de paradigma o profundización: los casos de España y Grecia

José Manuel Castillo | [iD](#) Universidad Complutense de Madrid (España)  
Amanda Vega Hidalgo | [iD](#) Universidad Complutense de Madrid (España)

**RESUMEN** La unión económica y monetaria constituye una institución supranacional que engloba economías nacionales cuyas estructuras productivas son altamente heterogéneas entre las cuales puede identificarse una relación de centro-periferia. En este contexto, los países periféricos se ven forzados a mejorar su competitividad mediante la oferta de mano de obra barata. Para ello, y dentro de una estrategia europea común, se ven forzados a desvalorizar su fuerza de trabajo. Ante esta situación, intensificado por la situación de «crisis pandémica» se analiza el papel que las reformas laborales ostentan en la consecución de dicho objetivo en dos de ellos: España y Grecia.

**PALABRAS CLAVE** España, Grecia, pandemia, trabajo, reformas laborales, crisis.

**FECHA DE RECEPCIÓN** 13/05/2022    **FECHA DE REVISIÓN** 25/05/2022    **FECHA DE APROBACIÓN** 26/05/2022

### Labour policy and pandemic, change of paradigm or deepening: Spain and Greece study cases

**ABSTRACT** The Economic and Monetary Union constitutes a supranational institution formed by national economies with highly heterogeneous productive structures. Between them, it is possible to identify a center-periphery relationship. In this context, those countries from the periphery, in order to improve their competitiveness, are forced to offer cheap labour. It is under this situation that the role of the latest labour reforms are studied in two peripheral countries: Spain and Greece.

**KEY WORDS** Spain, Greece, pandemic, labour, labour reforms, crisis.

**JEL CODES** J08, J30, J50, J81, J83, J88

## INTRODUCCIÓN

La arquitectura de la unión económica y monetaria (UEM) se encuentra desde inicios de la crisis de 2010 en el centro del debate político. No es casualidad que, dentro de este marco geográfico desigual, impuesto por una paridad de cambio unitaria para economías de una complejidad económica diferencial, se den amplias divergencias en las tasas de empleo y condiciones laborales de los Estados miembros.

Ante la imposibilidad de devaluar la moneda, los Estados que pueden denominarse de la periferia europea, no tienen otra solución para aumentar la competitividad internacional que la de efectuar devaluaciones internas o ajustes de las condiciones de trabajo.

Este artículo analizará las reformas laborales acontecidas en dos países de la periferia europea, como son Grecia y España, efectuando un recorrido histórico en su integración en el capitalismo global mediante la integración en la Unión Europea (UE) (1981 Grecia, 1986 España) y en la UEM (1999 España, 2001 Grecia). Se enfatizará en las reformas laborales elaboradas a partir de la explosión de la crisis del euro (2010) y la reciente crisis provocada por la pandemia de la covid-19, para entender los objetivos y consecuencias de las mismas en sendos mercados laborales.

Desde una óptica de la geografía política marxista, se entenderá que la situación periférica no responde a un mero determinismo geográfico, sino a procesos y relaciones de poder que se dan internamente en la UEM en relación a la integración en el capitalismo mundial. Por lo tanto, se tratará siempre de los procesos de centro y periferia (Taylor y Flint, 2002) internos a la arquitectura económico-política de la UE y la UEM.

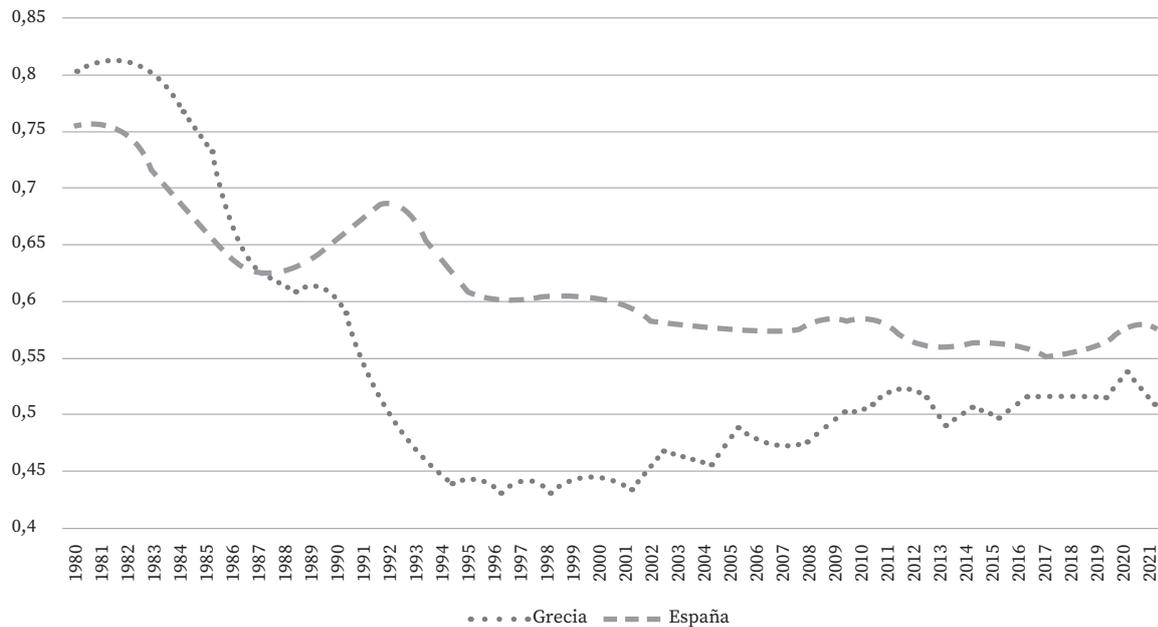
Frente a un centro de gran complejidad económica y de ramas de producción de mayor valor añadido, se encuentra una periferia mediterránea (Ferrera, 1996) cuya base de reproducción se basa en la gestión interna de la demanda y el acceso a flujos financieros. Los mercados laborales de estos dos países presentan bajas y volátiles tasas de ocupación y marcos legales que fomentan la flexibilidad interna. Las últimas reformas han supuesto una degradación de los salarios y de los sistemas de protección del trabajo, para facilitar la integración en los circuitos mercantiles y financieros. Por tanto, las reformas laborales acontecidas a partir del 2010 y tras la pandemia, tienen como objetivo adaptarse a un contexto donde la reestructuración del capital expulsará a amplias capas de la población obrera del mercado laboral por períodos indefinidos.

Las reformas y desregulaciones del trabajo han fomentado una mayor polarización social en ambos países. Como muestra de ello, el salario relativo (ver Figura 1), definido como la participación de los salarios en la renta estatal total, representa el incremento de la tasa de plusvalía que ha implicado la adopción del euro (Del Rosal y Murillo, 2012) bajo el imperativo de que los salarios siempre deben permanecer por debajo de la productividad.

## METODOLOGÍA

Tras el estallido de la crisis de 2008 y su expresión concreta en Europa como crisis de deuda en los países de baja complejidad productiva, se popularizó el uso de la categorización entre un centro y una periferia europeos. Desde diferentes aproximaciones teóricas se empezó a usar esta terminología propia del análisis internacional marxista de la teoría de la dependencia o del modelo de sistemas-mundo de Wallerstein (1979). Las actuales aportaciones teóricas a la caracterización de un centro y periferia europeos vendrían desde el posmarxismo, el poskeynesianismo, los regulacionistas de la Escuela Europea de la Dependencia o incluso desde la nueva geografía económica.

Al entender los procesos de centro y periferia como algo dinámico y no estático (Taylor y Flint, 2002, p. 21), se asume que en la integración europea se han priorizado ciertas decisiones que han favorecido esta polarización territorial (Farág y Varró, 2016).

**Figura 1: Evolución del salario relativo Grecia y España (1980-2021)**

Fuente: elaboración propia en base a datos de AMECO (Annual macro-economic database of the European Commission)

La creación del mercado único europeo tras la firma del Acta Única y la construcción de la UEM institucionalizada en el Tratado de Maastricht (1992) favorecieron este desarrollo desigual. Sin obviar estos antecedentes, este trabajo se centra en estudiar las reformas y grandes cambios en políticas laborales acontecidos en España y Grecia a partir del 2010. En el caso griego, se pondrá especial énfasis en los memorandos de entendimiento (MoU, por sus siglas en inglés) de 2010, 2012 y 2015 y la última reforma laboral introducida por el actual Gobierno griego en el año 2021. En el caso español, el análisis se centra en las más recientes reformas del mercado laboral (Real Decreto-ley 10/2010, Real Decreto-ley 3/2012 y Real Decreto-ley 32/2021).

Así, este artículo parte de la metodología ofrecida por la economía política, constituyendo de este modo un tipo de trabajo analítico a partir de los estudios de caso concretos de España y Grecia enmarcados en la economía mundial capitalista.

## **LA GEOGRAFÍA POLÍTICA EUROPEA Y SUS CONSECUENCIAS EN LAS CONDICIONES LABORALES**

El principal reto teórico a dilucidar por la geografía política es el de desentrañar las relaciones que se dan entre la organización económica y el cambio espacial (Knox, Agnew y McCarthy 2008, p. 6). En la organización del sistema-mundo capitalista, las crisis son momentos en los que se crean las condiciones para futuras nuevas fases de expansión económica. Asimismo, las reformas laborales juegan un papel clave en la apertura de nuevos procesos acumulativos.

El espacio económico europeo se ha ido adaptando a las distintas crisis mediante la reorganización laboral de sus Estados miembros. Para su integración en el mercado único, los nuevos países del sur y del este ejecutaron programas de reformas laborales que tenían como objetivo la flexibilización y reducción de derechos laborales (Montes, 2001, pp. 70-76).

### **CENTRO, PERIFERIA Y DIVISIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO EUROPEOS**

El análisis de la economía-mundo capitalista de Wallerstein (2005, pp. 33-34) se caracteriza por la división del trabajo en procesos productivos centrales y procesos productivos periféricos, lo que genera un desarrollo económico asimétrico a favor de los países involucrados en los procesos de centro. Es decir, la distinción es sobre los procesos de producción y no de los Estados. En este sentido, el Estado, o grupo de Estados, que acaparan una mayor proporción de procesos productivos centrales se verán beneficiados en tanto que obtendrán mayores ingresos vía exportaciones y mayor poder de financiación.

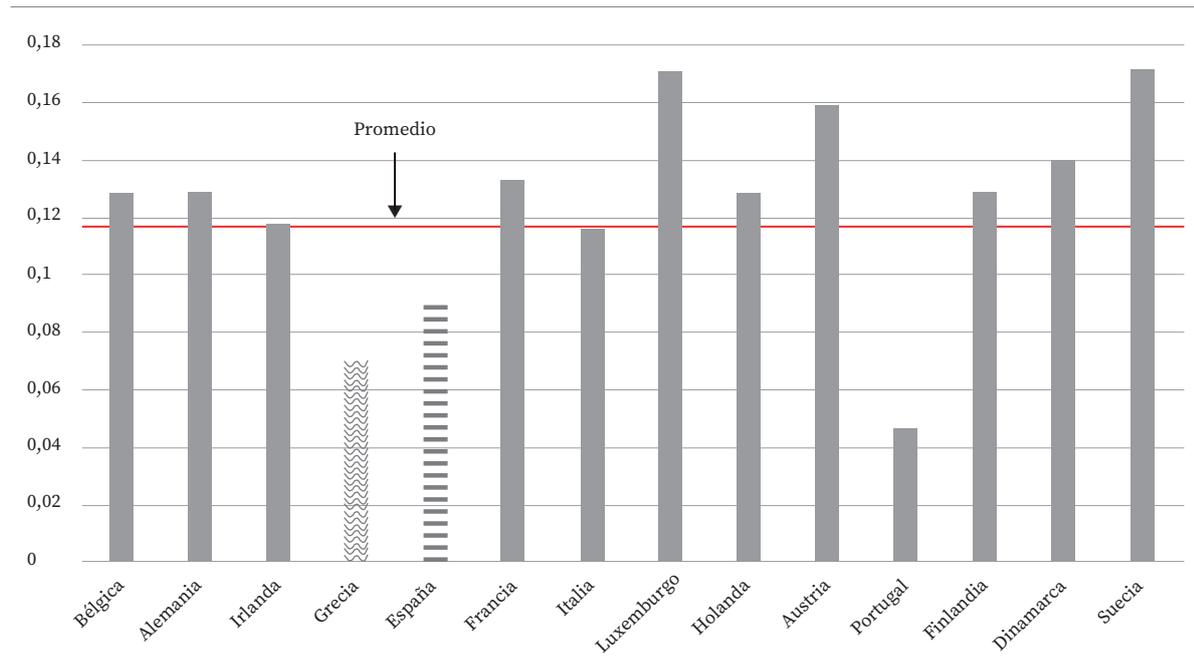
Si bien desde una perspectiva mundial los países del sur europeo constituirían lo que se denomina como «semiperiferia», término más dinámico en tanto que puede transcurrir hacia posiciones centrales o periféricas (Taylor y Flint, 2002, p. 21); en el marco europeo se referirá al quiebre que existe en el seno de la UE como el de un centro y una periferia.

Siguiendo esta línea teórica, pueden analizarse los resultados del proceso de integración europeo en base a la suma de procesos productivos diferentes representados por diversos Estados que convergen hacia la unión económica, monetaria y fiscal, que puede dar resultados hacia una mayor polarización o integración de los mismos (Del Río Casasola, 2019). Hablamos pues de una variedad de procesos de producción capitalistas dentro de la UE (Hall, 2016).

Esto se visualiza en los distintos grados de complejidad económica, o composición del capital, que muestran los países de la UE. Por una parte, existe un centro industrial-tecnológico liderado por Alemania, pero que también incluye a Países Bajos, Finlandia, Austria, Bélgica o Luxemburgo (Mateo, 2012, pp. 112-116), cuya reproducción se basa en la alta tecnologización de sus procesos industriales y las exportaciones.

Frente a éste, existe un modelo de sur europeo periférico<sup>1</sup> formado por España, Portugal, Grecia e incluso Italia cuya característica común es un menor desarrollo tecnológico, desequilibrios en la balanza comercial y tendencia al endeudamiento. A este quiebre entre centro y periferia (ver Figura 2) es posible añadir la categoría de países del este europeo, que funcionan como subsidiarios de las deslocalizaciones de las cadenas de valor de los procesos industriales del centro (Gräbner *et al.*, 2018).

Gérard de Bernis (1988), definió al sistema productivo nacional como el marco geográfico articulado y coherente de procesos de producción, donde se genera un excedente económico, necesario para la posterior reproducción ampliada del capital. Cada uno de ellos dependería asimismo de unas reglas fiscales, monetarias y de competencia concretas, que se establecerán en marcos nacionales o supranacionales como en el caso de la UE y la UEM, donde comparativamente existe una ventaja a los sistemas productivos del centro, ya que tienen mayor capacidad de influir en dichas políticas.

**Figura 2: Coeficiente capital-trabajo en la UE**

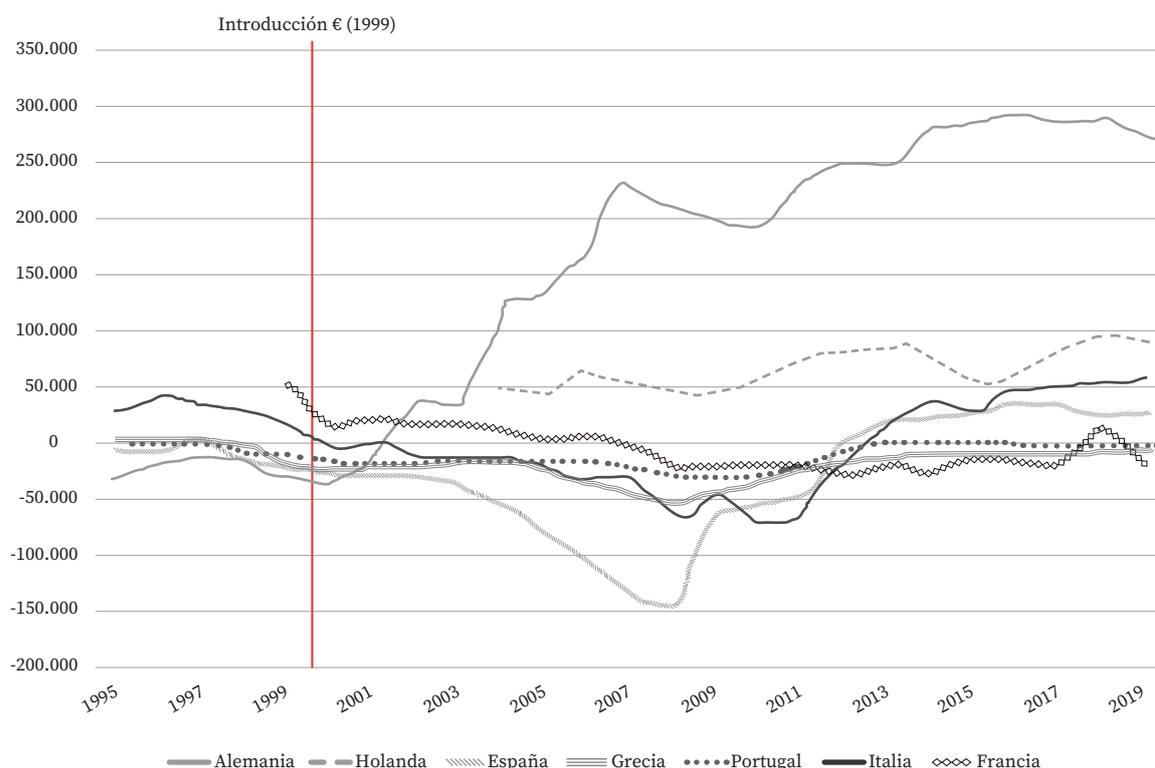
Fuente: elaboración propia en base a datos de AMECO (Annual macro-economic database of the European Commission)

Los sistemas productivos nacionales del sur europeo se convierten en periféricos y dependientes de los centrales puesto que los primeros son importadores netos de los segundos. La integración económica y monetaria para países como España, Grecia o Portugal, profundizó su dependencia mediante la desindustrialización de gran parte de su tejido industrial (Guillén, 2015, pp. 121-148).

Así, el principal problema de la UEM reside en la creación de una divisa única para países heterogéneos que se ven privados de manipular su propia política monetaria, a la vez que no existe ningún mecanismo de redistribución fiscal. La evidencia empírica de esta ventaja es clara: las exportaciones alemanas casi se triplicaron entre el año 2000 y 2007, aumentando el superávit comercial con el resto de la UE de 46.400 millones a 126.500 millones de euros durante los seis primeros años del euro (ver Figura 3). Alemania tiene especial interés en que las economías periféricas no realicen devaluaciones monetarias competitivas, ya que su industria es la gran beneficiada. Además, de esta forma se fomenta un crecimiento de los costes laborales por debajo de la productividad tanto nacionalmente como en el conjunto de la UE (Castillo, 2021a).

### CRISIS Y AJUSTE SALARIAL

La historiografía oficial suele explicar el proceso de integración europeo como un proceso histórico que debe superar diversas fases para llegar a la integración económica total y así abrir la puerta a cada vez mayores cotas de integración política (Balassa, 1964 y Requeijo, 2002). Sin embargo, no se puede afirmar que la UE sea hoy una unión económica total, ya que carece de elementos básicos como una integración fiscal o una política laboral común. El salto hacia el mercado y la unión

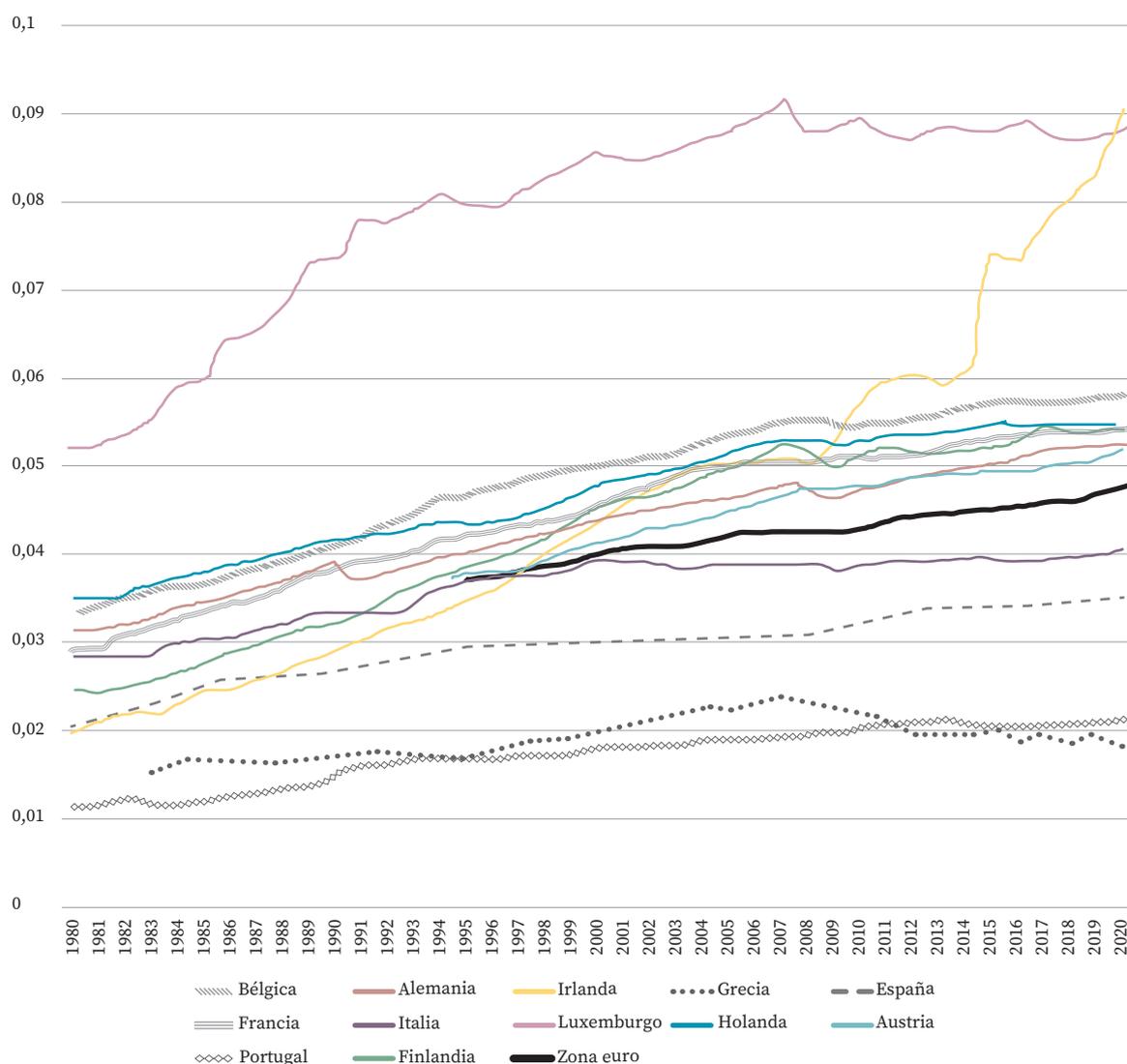
**Figura 3: Balanza comercial de los países de la eurozona (1995-2019)**

Fuente: elaboración propia en base a datos de la OCDE

monetaria responden a la crisis internacional de la década de 1970. Ya que la mayor integración económica supranacional constituye también un mecanismo para implantar un paradigma neoliberal por el que la desregulación y flexibilización del empleo se convertirá en norma de los Estados miembros (Del Rosal y Murillo, 2012).

El impulso creador de la UEM respondió a la caída de la tasa de ganancia que sufría el capitalismo occidental. Analizando la productividad mundial desde la óptica de la teoría marxista de la ley tendencial de la caída de la tasa de ganancia (Marx, 1973, pp. 213-257), no se puede hablar de un período de crecimiento continuado de la economía capitalista a nivel mundial desde la crisis de la década de los setenta (Roberts, 2016; Maito, 2014; Duménil y Lévy, 2005; Minqui *et al.*, 2007). Esto desvela que la crisis del 2008 no surge de un simple agotamiento de un período alcista del capitalismo mundial (Arrizabaló, 2014, p. 369).

Para paliar la pérdida de rentabilidad, el proceso de integración europeo a partir de la década de los ochenta tuvo dos objetivos fundamentales: la contención de las rentas salariales y la desregulación del mercado de fuerza de trabajo. Estas políticas se aplicaron bajo el discurso de aumentar la competitividad mediante la reducción de las «rigideces» del mercado de trabajo. Así lo establecía el *Libro Blanco sobre la competitividad, el crecimiento y el empleo* que publicó la Comisión Europea en el año 1994, que recomendaba la solución del ajuste salarial permanente por debajo del crecimiento de la productividad (CE, 1994, p. 63). Observando los datos de productividad del trabajo, se comprueba cómo la misma ha sido continuamente

**Figura 4: Productividad del trabajo en los países de la Zona Euro (1980-2020)**

Fuente: elaboración propia en base a datos de AMECO

creciente para todos los países de la eurozona (ver Figura 4) desde 1980. Ahondando aún más en este fenómeno, es posible observar cómo los costes laborales unitarios en términos reales<sup>2</sup> sufren una clara tendencia negativa tanto para el caso griego (Mavroudeas, 2015, p. 25) como para el español (Murillo, 2019, p. 158), verificándose así la divergencia entre los niveles de productividad y de ingresos salariales.

En una directiva de octubre de 2020, para la coordinación de las subidas del salario mínimo a escala europea, la Comisión volvía a poner el límite de estas subidas en la productividad, por lo que los Estados podrían fijar con sindicatos y patronales las subidas salariales, pero en una «adecuada adaptación de los salarios a la evolución de la productividad» (CE, 2020, p. 4). Es decir, tras la crisis pandémica de la covid-19, y la subida en ciertos países de los salarios mínimos, las instituciones europeas han matizado su discurso sin cambiar el fondo.

Por tanto, desde la época de institucionalización de la UEM, pasando por la crisis del euro de los años 2010-2015 y hasta la crisis inflacionaria pospandémica actual, el objetivo de la Comisión ha sido desligar el crecimiento de los salarios a la evolución de los precios y fijarlos a la evolución de la productividad; es decir, a las condiciones de rentabilidad del capital (Aragón, 1994; Del Rosal y Murillo, 2015).

## EL RETROCESO DE LAS CONDICIONES LABORALES EN ESPAÑA

### ESPAÑA: LA CUARTA ECONOMÍA DEL EURO

A pesar de que España es la cuarta economía de la zona euro en cuanto a nivel absoluto del PIB, es indudable que presenta características propias de una economía periférica dentro del conjunto de las que conforman la UE. Así, este país formaría parte de lo que Celi *et al.* (2018) denominan «países de industrialización muy tardía».

En primer lugar, en cuanto a la asimetría existente dentro del conjunto de la eurozona en relación con la balanza por cuenta corriente, pertenece a aquellos países que vienen mostrando un saldo deficitario (Mateo, 2012) en los últimos años. En segundo lugar, en referencia a su estructura productiva, se puede afirmar que su principal rasgo característico es el de una «industrialización débil» (Sapelli, 1995) sustentada en un proceso de «terciarización» que comienza ya en los años setenta (Celi *et al.*, 2018) y que otorga cada vez más protagonismo al sector servicios en detrimento, principalmente, del sector industrial y de un sector primario que se vio disminuido desde la adhesión a la UE (Murillo, 2019). Es por ello que «el patrón de especialización español ha supuesto una rémora para el avance de la productividad ya que la estructura sectorial ha quedado sesgada hacia aquellas ramas productivas que son menos susceptibles a la incorporación de cambio técnico» (Murillo, 2019, p. 70).

Otro rasgo característico es la baja intensidad de capital, siempre por debajo del nivel medio de la zona euro (ver Figura 2) y muy alejado de países con industrias de alto nivel tecnológico como Alemania.<sup>3</sup> Esto, unido al escueto grado de cualificación de la fuerza de trabajo (Murillo, 2015), promovido, entre otros factores, por un escaso gasto en educación, tiene como resultado un avance técnico muy por debajo del resto de países miembro. Además, el crecimiento que se produjo en España hasta el estallido de la crisis de 2008 se sustentó en burbujas inmobiliarias, provocándose así una explosión del endeudamiento del sector privado, tanto de empresas como de familias, obteniéndose como resultado una desigual distribución del ingreso, así como un retroceso salarial (Mateo, 2012), que posteriormente además se verá agravado por la socialización de la deuda.

Esta «desindustrialización» tiene reflejo en términos de empleo. Si bien ya se partían de unos altos niveles de empleo concentrados en el sector terciario en los años noventa (más del 60%), a lo largo de los años se observa un crecimiento del peso del mismo (con un máximo del 77% en 2016) sobre el total del empleo en detrimento, mayoritariamente, del industrial. De hecho, si al inicio del periodo las ramas del sector primario, secundario y terciario representaban un 4%, un 35% y un 61% del empleo total, para el año 2020 las cifras son 3%, 21% y 72%, respectivamente.

Además, dentro de las ramas del sector servicios, aquella que ostenta una mayor condensación de población empleada es la de la hostelería.

Así, la economía española presenta, especialmente a partir de los años noventa, unos avances limitados de la productividad, siendo esta última relevante en tanto que expresa la eficiencia con la que el trabajo produce sus condiciones materiales de vida (Murillo, 2019, p. 83). Esto explica su propensión a un modelo de crecimiento económico supeditado a las remesas de capital extranjero de los circuitos financieros, invirtiendo en sectores no propiamente productivos como el de la construcción, siendo ésta la principal alternativa al estancamiento económico (Banyuls y Recio, 2012).

De este modo, es posible comprender por qué el nivel de desempleo en España crece de manera desorbitada a partir de los años ochenta, disminuyendo entre 1995 y 2008 y volviendo a repuntar de nuevo hasta cotas históricas a partir de la Gran Recesión, siempre en valores muy por encima de la media europea (Portella-Carbó, 2017, p. 2). Se presenta de esta forma el desempleo de masas como un problema estructural de la economía española que, si bien es cierto que encuentra sus orígenes históricos en el modelo económico desarrollista franquista (Portella-Carbó, 2017), se agudiza con el proceso de integración europeo.

Ante este panorama, los organismos internacionales unifican su discurso y demandan la necesidad de la economía española de encontrar el «equilibrio» entre la flexibilidad<sup>4</sup> y la seguridad. Precisamente a esto van a responder las reformas laborales de los años 2010, 2012 y 2021, que profundizan la tendencia de desvalorización de la fuerza de trabajo.

#### **4.2. LAS REFORMAS LABORALES COMO FORMA DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA PRECARIEDAD EN ESPAÑA**

Las reformas laborales que han tenido un mayor impacto en la economía española en los últimos años forman parte de una respuesta ante las distintas crisis acontecidas. El objetivo es común: desregular el mercado de trabajo como condicionalidad impuesta por la Comisión Europea, el BCE y el FMI. Como muestra de ello, puede observarse que las reformas son acometidas por distintos partidos del arco parlamentario: el R. D. ley 35/2010 vio la luz con el PSOE, el R. D. ley 3/2012 fue obra del PP y el más actual, el R. D. ley 32/2021 lo ha elaborado un gobierno de coalición entre el PSOE y Unidas Podemos. Para analizar el contenido de éstas, se va a observar cómo han ido evolucionando cinco aspectos concretos clave: el despido, la temporalidad, la negociación colectiva, los tipos de contratación y los ERTE y ERE.

En relación al primero, antes de la entrada en vigor del R.D. ley 3/2012, la indemnización por despido improcedente se encontraba en los 45 días por año trabajado con un máximo de 42 mensualidades sin cuantía máxima. Además, el trabajador percibía los llamados salarios de tramitación hasta la notificación de la sentencia. Sin embargo, tras la tramitación de esta ley la indemnización desciende a los 33 días por año trabajado y el tope de las mensualidades baja la mitad hasta las 24. Por otra parte, se impone la limitación de una cuantía máxima. Así, se establece que la indemnización no podrá ser superior a los 720 días sin sobrepasar las 42 mensualidades. En cuanto a los salarios de tramitación, el trabajador solo podrá percibirlos si decide optar a la readmisión.

Uno de los aspectos más relevantes y con mayor incidencia para el caso de la economía española por las características de su estructura productiva es la temporalidad. Así, España presenta sistemáticamente desde los años ochenta niveles superiores a los de la media de la eurozona en cuanto a trabajadores temporales. De hecho, tras la reforma laboral del año 2012, se observó un importante repunte con un crecimiento interanual del 9% para el 2013, sin dejar de crecer hasta el máximo obtenido en 2018, con un 23% de trabajadores temporales.

Estas cifras cobran parte de su sentido al observar cómo la temporalidad ha sido abordada a lo largo de estas tres reformas. Concretamente, el contrato a tiempo parcial no ha hecho más que incentivarse a lo largo de las mismas, si bien esto ya venía ocurriendo con leyes como la ley 32/84 de Felipe González o la ley 12/2002 de José María Aznar, gracias a las cuales este tipo de contratación tiene cabida cada vez bajo más supuestos. Ante este panorama, el Acuerdo de Gobierno (2019) alcanzado por el PSOE y Unidas Podemos se comprometía expresamente a regular y mermar esta figura. Sin embargo, la reforma laboral elaborada por ellos mismos apunta en la dirección opuesta y amplía aún más los supuestos a los contratos de formación y aprendizaje, figura que, por otro lado, es ya de por sí precaria.

Asimismo, los contratos de obra y servicio y los contratos eventuales por circunstancias de la producción, todos ellos de carácter temporal, siguen siendo una figura importante. Aunque el primero de ellos deberá desaparecer en 2026, bajo el segundo, se permiten nuevas causas para hacer contratos temporales como la sustitución por vacaciones o complementar las jornadas reducidas además de posibilitar los contratos de 90 días «por circunstancias de la producción para atender situaciones ocasionales, previsibles y que tengan una duración reducida y delimitada» (R. D. Ley 32/2021). Estas circunstancias (fin de semana o festivos, por ejemplo) de hecho, refuerzan aún más el patrón de empleo español anteriormente descrito donde el sector servicios con la hostelería a la cabeza, es el protagonista. En este sentido, es importante resaltar el siguiente dato: mientras que en la media de la Eurozona la tasa de subempleo<sup>5</sup> para la década 2010-2020 es del 4,5%, para España es de tres puntos porcentuales más (Eurostat, 2022).

En cuanto a la negociación colectiva, la dirección que se toma es la misma: establecer facilidades para las empresas. De este modo, el principal conflicto ha radicado siempre en el hecho de dar prioridad al convenio sectorial o al de empresa. Teniendo en cuenta que el tejido empresarial español se sustenta sobre pequeñas y medianas empresas (Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, 2019) la opción más favorable para las empresas es la de establecer prioridad de los segundos, puesto que en ellas el poder colectivo es menor. Antes de 2010, no existía ningún tipo de prioridad y ya con el R. D. ley 3/2012 se comienzan a establecer casuísticas bajo las cuales inaplicar ciertas condiciones como los sistemas de remuneración e incluso se decreta la prioridad del convenio de empresa en materias como el establecimiento del salario base y de los complementos salariales, el horario o la distribución del tiempo de trabajo. En definitiva, son las compañías las que deciden a qué convenio acogerse en función de lo que les resulte más beneficioso.

Por parte de la tipología contractual, además del fomento de figuras históricamente precarias como el contrato en formación o los subcontratos (Arrizabalo, Pinto y Vicent, 2019), se destaca por su especial incisión en la última reforma laboral, la figura del contrato fijo-discontinuo que, de nuevo, ahonda en la naturaleza temporal del empleo

español. Lo que implica esta figura es que el trabajador, durante las temporadas en las que no hay producción, pasa a estar desempleado de forma cíclica y, por tanto, cobra el subsidio por desempleo. Esto supone un ahorro de costes para las empresas, que fomentan la temporalidad contractual en épocas de menor rentabilidad.

Por último y sin perder la lógica de todo lo anterior, pero con una marcada especificidad de adaptación a las necesidades del capital europeo en el contexto pandémico, cabe mencionar la figura de los ERE y los ERTE, así como el mecanismo RED (Red de flexibilidad y estabilidad de empleo). Los expedientes de regulación de empleo son un instrumento para llevar a cabo despidos de forma masiva y los expedientes de regulación temporal de empleo son, siguiendo la misma dinámica que los contratos fijo-temporales, una forma para las empresas de ahorrarse importantes costes laborales cuando la coyuntura no sea favorable. Con el objetivo de financiar dichos instrumentos, se ha creado el fondo Red con el que se pagará a los trabajadores en esta situación el 70% de la base reguladora.

Todas estas medidas tienen como resultado inequívoco la precarización del trabajo. Así, puede observarse cómo en España, la figura del trabajador en riesgo de pobreza, es decir, aquel asalariado que ni siquiera vendiendo su fuerza de trabajo tiene asegurado los medios de vida necesarios para su reproducción, no ha cesado de crecer (12% en 2020) a pesar del discurso de seguridad y flexibilidad en el empleo que tratan de garantizar las últimas reformas laborales.

## **EL RETROCESO DE LAS CONDICIONES LABORALES EN GRECIA**

### **EL ESTADO GRIEGO COMO ESLABÓN DÉBIL DE LA EUROZONA**

Grecia es un pequeño país mediterráneo y periférico dentro de la estructura de la actual UE, a la que accedió el 1 de enero de 1981. Sus casi 11 millones de habitantes viven mayoritariamente del sector servicios y, específicamente, de la industria turística y sus derivados. El problema base de Grecia es su baja competitividad productiva internacional al tratarse de un país netamente importador, debido a su escasa industria de pobre base tecnológica. La ineficiencia productiva griega se palió, eventualmente, con un endeudamiento público más grande que en el promedio de los países europeos, lo que supuso un mayor impacto de la crisis del 2008.

La balanza comercial griega ha sido históricamente negativa; carencia exportadora que no ha podido nivelarse mediante los ingresos generados por el sector servicios y la entrada de capitales financieros. Su economía se basa en la gestión del sector servicios, muy enfocado al turismo, que representaba antes de la pandemia casi el 20% del PIB. Prueba de la escasa competitividad productiva griega son las cifras ofrecidas por la OCDE, que ubican a Grecia como el país europeo donde los trabajadores más horas trabajan al año: 2042 horas anuales de promedio.

Asimismo, se encuentra por encima de la media europea en cuanto a mano de obra no cualificada. El peso del sector agropecuario representa aún un porcentaje superior al 10%, muy por encima de la media europea, incluso de los países mediterráneos homólogos. Es decir, Grecia, por su escasa base productiva, es un país de baja composición orgánica de capital. Dado que, sectores como el turismo necesitan

de trabajadores, pero no de un capital tecnológico muy elevado. Por tanto, el valor añadido de los sectores productivos griegos es escaso.

### **DE LOS RESCATES A LA PANDEMIA, EL PARADIGMA NO CAMBIA**

Ha de tenerse en cuenta, que toda política laboral de Grecia ha estado sometida al control directo de las instituciones acreedoras (Comisión Europea, el BCE y el FMI) desde el primer rescate de mayo de 2010 y hasta la finalización del tercer programa de rescate en agosto de 2018. Sin embargo, el final oficial de los rescates, no implica que las instituciones políticas griegas estén exentas de revisiones externas a sus políticas laborales y fiscales. Al contrario, el último memorando de entendimiento (MoU) firmado por Syriza en julio de 2015, dejó tareas pendientes por legislar hasta el 2022, como el aumento de la jubilación efectiva hasta los 67 años. Además del compromiso con las instituciones comunitarias de registrar superávit fiscal primario (sin contar los intereses de deuda) del 3,5% del PIB de forma continuada hasta 2022 y del 2,2% hasta 2060, lo que limita el gasto público posible estructuralmente (MoU, 2015; véase también Garzón, 2018).

Los dos primeros rescates de los años 2010 y 2012, firmados por los gobiernos socialdemócrata del PASOK y el conservador de Nueva Democracia, delinearon las principales políticas laborales que se aplicarían en Grecia durante la última década. A grandes rasgos, la lectura que se hizo desde las instituciones comunitarias respecto a la crisis de deuda griega fue que esta consistía básicamente en una crisis de sobregasto fiscal y de deterioro de la competitividad por los excesivos costes laborales, causada por la rigidez del mercado laboral que dificultaba a las empresas el despido y dinamizar el empleo (Barroso, 2017, p. 9).

A Grecia se le exigieron cinco grandes reformas para el mercado laboral a cambio de las cuantías de los dos primeros rescates económicos (Yannakourou y Tsimpoukis, 2013): ajustar los costes salariales al control del déficit público y reducir el poder de negociación de los sindicatos; la descentralización del sistema de negociación colectiva; el desarrollo de formas de trabajo flexible que aumenten la liberalización del mercado de trabajo; facilitar los despidos mediante el abaratamiento de estos últimos; y, finalmente, abordar el problema del trabajo sumergido o no declarado, que históricamente ha ocupado a más del 20% del total de los trabajadores activos griegos.

En cuanto a los costes laborales, tras los dos primeros memorandos y su condicionalidad las indemnizaciones por despido fueron reducidas en un 50%, menguando el periodo de preaviso a la mitad de meses que antes del 2010, y siempre en un periodo no superior a los seis meses. Se redujo así considerablemente la cuantía a desembolsar por el empresario en caso de despido improcedente (Clauwaert y Schomann, 2013; Yannakourou y Tsimpoukis, 2013, p. 10). Además, se creó un contrato exclusivo (Ley 3845/2010) para los menores de 25 años para la adquisición de «experiencia laboral» que sería remunerado con hasta un máximo del 85% del salario mínimo y sin derecho al subsidio por desempleo.

De la misma manera, Grecia ha sido el país que durante la última década mayor recorte y menor subida ha realizado de su salario mínimo. Los dos primeros memorandos exigieron el recorte del salario mínimo, que en 2008 se encontraba en 680 euros y para el 2014 había sufrido una disminución del 13,8%, situándose en los 586 euros en

los que permaneció hasta el 2018. Con la finalización del periodo de los rescates, el salario mínimo se ha incrementado, pero sin llegar a compensar el ritmo de aquella caída, situándose actualmente en los 773,5 euros (un aumento del 13,7% con respecto a 2008).

Cualitativamente el cambio de paradigma más grande que se dio a partir del año 2012 (mediante la Ley 4093/2012) fue que la cuantía y revalorización del salario mínimo ya no estarían sometidas a la negociación colectiva de sindicatos y empresarios. Al contrario, esta ley, condicionada por las instituciones acreedoras, permitía al Gobierno griego efectuar reducciones o ampliaciones de la cuantía del salario mínimo autónomamente mediante la promulgación de una ley, en virtud de la aprobación del Consejo de Ministros.

Además, pese a lo contradictorio que pueda parecer respecto al caso español, uno de los temas más criticados de la rigidez del mercado laboral griego era su baja tasa de temporalidad, que históricamente se ha situado por debajo de otros países mediterráneos como Portugal o España (Barroso, 2017, p. 14). Por ejemplo, hasta el 2001 no existía en Grecia ninguna ley que regulase las empresas de trabajo temporal (ETT). Sin embargo, a partir de los memorandos de rescate, se introdujo y se normalizó la figura de trabajo rotatorio, por la que el empresario puede imponer, aduciendo razones económicas, el trabajo rotatorio por varios días semanales a parte de su plantilla por un máximo de hasta nueve meses al año (Ley 3846/2010).

Junto a estas medidas desreguladoras, a Grecia se le exigió desde el primer acuerdo de rescate la reducción drástica de los puestos laborales en la Administración pública, a razón de cinco salidas por cada entrada. El segundo memorando estableció la exigencia de despedir a 150.000 trabajadores públicos en el plazo de tres años, desde 2012 hasta 2015. De hecho, el primer gran conflicto con el gobierno de izquierdas de Syriza fue a razón de que las instituciones acreedoras le exigieron que cumpliera con este mandato que su antecesor no había podido implementar al completo (Castillo, 2021b, p. 17).

Grecia también llama la atención por su subida inédita del paro. Antes de la crisis del 2008, se situaba por debajo del 10%, en un 8,4% para el 2007. Sin embargo, para inicios del 2015, el paro alcanzó su máximo histórico del 27,5%, más de un cuarto del total de la fuerza laboral. Desde entonces, y hasta fechas anteriores a la pandemia, Grecia nunca ha vuelto a lograr reducir su tasa de desempleo por debajo del 15%, situándose a finales de 2019 en el 17,3%, la tasa más baja de toda una década. Sin embargo, subiendo solamente tres décimas en el 2020, el año de la irrupción de la covid-19, en parte por las medidas excepcionales y la desregulación anteriormente aplicada.

Otra faceta del desempleo oculto es el subempleo. Para los asalariados, el subempleo se manifiesta en trabajar menos horas de las preferentes o trabajar a tiempo parcial, aunque preferirían un trabajo a tiempo completo. Aspecto que ha crecido de manera exponencial tras la condicionalidad impuesta por los rescates (Ioannides, 2015). En este sentido, la ratio de trabajadores pobres alcanzó hasta el 15% en el año 2012 (Eurostat, 2022).

Ya con el mercado laboral ampliamente desregulado, Grecia arribó al inicio de la pandemia. El Gobierno adoptó medidas parecidas a las tomadas por todos los países europeos, haciéndose cargo de los costes de dejar en suspenso ciertos puestos de trabajo durante los confinamientos. El mecanismo «Sin-Ergasia», aplicado durante toda la segunda mitad del año 2020, permitía al empresario la posibilidad de aumentar la rotación del trabajo reduciendo la jornada laboral de sus trabajadores hasta

en un 50%, con la correspondiente reducción de salario. Por el tiempo que el trabajador no esté trabajando, el Estado pagaba el 60% del salario y las cotizaciones al seguro correspondientes a ese período (Triantafyllidou y Koutroukis, 2021, p. 190). Medida que evitó la destrucción real de más puestos de trabajo en un año en el que Grecia perdió la mayor cantidad de los ingresos turísticos, provocando pérdidas de hasta 16.800 millones de euros (Vouloutidou *et al.*, 2021, p. 259).

Como elemento novedoso, se introdujo por primera vez en la legislación griega el teletrabajo, una figura que se disparó en época pandémica, si bien anteriormente apenas existían casuísticas concretas y tan solo un 1,1% de todas las empresas contaban con acuerdo sobre el mismo. En este sentido, la regulación del teletrabajo ha introducido, por ejemplo, una tarjeta de empleo electrónica destinada a combatir el trabajo no declarado, mediante el control de horas y actividades del trabajador online, pero que también controla los tiempos de descanso (Theodoropoulou, 2022, p. 13).

Además, el teletrabajo ha ahondado en las desigualdades de género, como muestra una encuesta realizada a trabajadores griegos entre mayo y junio de 2020 (Symeonaki *et al.*, 2020), en la que el 62,7% de los que no tenían hijos menores de edad declararon estar satisfechos con el teletrabajo; mientras que la proporción de padres y madres satisfechos con el teletrabajo era mucho menor, con un 48,3%. Asimismo, más mujeres (33,9%) que hombres (23,6%) admitieron que tuvieron que dejar de lado sus necesidades personales para hacer frente al encierro pandémico.

Finalmente, como en el caso de España, la pospandemia ha sido aprovechada por las autoridades gubernamentales para introducir una nueva reforma laboral. Sin embargo, Grecia ya contaba con un mercado laboral ampliamente desregulado con anterioridad. Por lo que la nueva reforma de junio de 2021 (Ley 4808/2021) opta por la posibilidad de aumentar las horas directas de trabajo. La medida más controvertida introducida por el gobierno conservador de Nueva Democracia es la de abrir la posibilidad a la jornada de 10 horas al día y separar la negociación de los horarios de los convenios.

También se ha aumentado el límite máximo de horas extraordinarias de dos a tres horas diarias, mientras que se aumenta el límite anual de 120 a 150 horas extraordinarias de trabajo en todos los sectores, por encima de países como España que no supera las 80 al año (Álvarez, 2021). Análogamente, se amplían las categorías de negocios que están exentas de la prohibición de trabajar en domingos y festivos. Esta última reforma laboral, muestra la tendencia a intensificar la explotación, vía plusvalor absoluto, de la fuerza de trabajo como método de intentar suplir la baja composición técnica del capital heleno.

Pese a la falta de datos actuales sobre el alcance real de la pobreza tras la pandemia, la población en riesgo de pobreza y exclusión social alcanzaba al 30% de la población griega en el año 2019 (Hazakis, 2021, p. 11). Sin embargo, la devaluación salarial y social no han logrado que se cumplan las metas en cuanto al control de las cuentas fiscales griegas que las instituciones europeas se fijaron a inicios de la crisis del euro. Para 2019, la deuda griega rozaba el 200% de su PIB, y con el estallido pandémico rebasó holgadamente esta cifra acercándose al 210%. Pese a que agencias de calificación, como Fitch, elevaron la calificación soberana de Grecia desde una CCC en 2011 a BB en 2021, el Gobierno heleno aún depende de la compra directa de deuda por parte del BCE en los mercados secundarios. Excepcionalidad sin la que la solvencia del Estado griego estaría en duda, pese a las continuas devaluaciones de su clase trabajadora.

## CONCLUSIONES

Las reformas y su impacto en el mercado laboral de Grecia y España analizadas a raíz de la irrupción de la pandemia de la covid-19 muestran el aceleramiento de ciertas tendencias que ya existían previamente. Como la tendencia a desregular y flexibilizar la fuerza de trabajo y prepararla para las futuras reconversiones industriales. Obviamente, esto se está ejecutando con la participación activa del Estado, que pasa a ser el subsidiario directo de muchas de las empresas, ya que en la transición al nuevo ciclo acumulativo pospandémico, sus tasas de ganancia no les permiten mantener con sueldo a todos sus trabajadores anteriores. Mecanismos como los ERTE, regulados por el Estado y financiados por el seguro de desempleo de la UE, tendrán un largo recorrido en el tiempo.

De la misma forma, se vuelve a evidenciar el quiebre territorial europeo: son precisamente los países de la periferia mediterránea los que vuelven a presentar mayores tasas de desempleo, desocupación y temporalidad. Sin embargo, dentro de este modelo mediterráneo también se muestran divergencias. Por ejemplo, el caso español revela aún unas mayores posibilidades de flexibilización del empleo sin tener que incrementar las horas totales de trabajo; sin embargo, el caso griego muestra que pocas figuras contractuales quedan por someterse a dicha desregulación. Por ello, el Gobierno heleno adoptó medidas para aumentar directamente la duración de la jornada laboral.

Pese a las reformas en pro de la desregulación y flexibilización, se muestra que el paro comienza a convertirse en estructural en la arquitectura de los Estados periféricos europeos. Así, pese a la inversión realizada en la modernización de los sistemas productivos mediante fondos europeos, la tendencia que muestra el capitalismo de la periferia europea es a rotaciones periódicas del desempleo. Esto es algo que deberán gestionar los Estados, que cuentan con un escaso margen de financiación pública para subsidiar a estos parados crónicos, debido a su alto grado de endeudamiento. Queda por dilucidar qué tendencia tomarán estos Estados en materia laboral en cuanto el BCE deje de financiarlos vía compra de su deuda nacional y las reglas fiscales europeas, reformadas o no, sean restablecidas.

## NOTAS

1. En realidad, no existe un consenso académico amplio en cuanto a la utilización del término sur europeo ni a la cantidad de países que integrarían este grupo. De hecho, muchos autores hablan del flanco mediterráneo europeo como marco aún reintegrable a los procesos centrales del núcleo europeo. Sin embargo, los datos manejados en este análisis y las tendencias de largo recorrido mostrada por la integración europea hacia la polarización territorial entre sus Estados miembros justifican la utilización de este término (véase Therborn, 2013).
2. Calculado como el salario promedio entre la productividad.
3. De acuerdo con los últimos datos consultados en Ameco (27/03/2021) y para el periodo 1980-2021.

4. De acuerdo con la estrategia europea de empleo se deduce que la «flexibilidad» se traduce en desregulación laboral, es decir, pérdida de protecciones para el empleo: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=102&langId=en> metodología
5. A lo largo de todo el artículo, se remite a la definición de subempleo ofrecida por Eurostat: es el indicador estadístico que incluye a aquellas personas entre 15 y 74 años que trabajan a tiempo parcial pero que querrían trabajar más horas y están disponibles para ello: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Underemployed\\_part-time\\_worker](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Underemployed_part-time_worker)

## REFERENCIAS

- Álvarez, S. (2021, 6 de julio). La revolución laboral poscovid no pasa por Grecia: la jornada de trabajo aumenta hasta 10 horas. *El Confidencial*. [https://www.elconfidencial.com/mundo/europa/2021-07-06/grecia-jornada-laboral-10-horas\\_3155159/](https://www.elconfidencial.com/mundo/europa/2021-07-06/grecia-jornada-laboral-10-horas_3155159/)
- Aragón, J. (1994). El debate sobre el empleo en Europa: propuestas y contradicciones del *Libro blanco* sobre crecimiento, competitividad y empleo. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, (5), 41-56. <https://revistas.ucm.es/index.php/CRLA/article/view/CRLA9494220041A>
- Arrizabaló, X. (2014). *Capitalismo y economía mundial*. Instituto Marxista de Economía.
- Arrizabaló, X. Pinto, P. y Vicent, L. (2019). Historical significance of labor's increased precariousness in Germany, the United Kingdom, and Spain. *American Journal of Economics and Sociology*, 78(1), 255-290. <https://ideas.repec.org/a/bla/ajesc/v78y2019i1p255-290.html>
- Balassa, B. (1964). *Teoría de la integración económica*. UTEHA.
- Barroso, M. (2017). Crisis y trabajo. Un análisis de las políticas laborales de emergencia en Portugal, España y Grecia. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, (158), 3-22. <http://dx.doi.org/10.5477/cis/reis.158.3>
- Banyuls, J. y Recio, A. (2012). Spain: the nightmare of Mediterranean neoliberalism. En S. Lehndorff (ed.), *A triumph of failed ideas. European models of capitalism in the crisis* (pp. 199-218). European Trade Union Institute (ETUI).
- Castillo, J. (2021a). Alemania y la austeridad: de la crisis del euro a la covid-19. *Argumentum*, 13(2), 109-125. <https://doi.org/10.47456/argumentum.v13i2.34230>
- Castillo, J. (2021b). Crisis de la deuda en Grecia y gestión del programa económico de austeridad por parte de Syriza. *ICEI Working Papers*, 1/21. <https://www.ucm.es/icei/file/wp0121>
- Celi, G., Ginzberg, A., Guarascio, D. y Simonazzi, A. (2018). La interrupción de la industrialización en la Europa del sur: una perspectiva centro-periferia. En G. Celi et al. (ed.), *La crisis de la eurozona* (pp. 317-366). RBA.
- Comisión Europea (1994). *Crecimiento, competitividad y empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- Comisión Europea (2020). *Sobre unos salarios mínimos adecuados en la Unión Europea*. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0682>
- Clauwaert, S. y Schomann, I. (2013). *The crisis and national labour law reforms: a mapping exercise. country report: Greece*. European Trade Union Institute.

- De Bernis, G. (1988). *El capitalismo contemporáneo*. Editorial Nuestro Tiempo.
- Del Río Casasola, A. (2019). *Análisis centro-periferia en la UE-20 (1995-2014)* (Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid). <https://eprints.ucm.es/id/eprint/55279/>
- Del Rosal, M. y Murillo, J. (2012). El euro como mecanismo de aplicación del ajuste salarial. *xiii Jornadas de Economía Crítica*, 860-887.
- Del Rosal, M. y Murillo, J. (2015). Acumulación y crisis en la zona euro. En J. P. Mateo (ed.), *Capitalismo en recesión. La crisis en el centro y la periferia de la economía mundial* (pp. 137-177). Maia Ediciones.
- Duménil, G. y Lévy, D. (2005). From prosperity to neoliberalism. Europe before and after the structural crisis of the 1970s. [www.cepremap.fr/membres/dlevy/dle2002d.pdf](http://www.cepremap.fr/membres/dlevy/dle2002d.pdf)
- Faragó, L. and Varró, K. (2016). Shifts in E. U. cohesion policy and processes of peripheralization: a view from central eastern Europe. *European Spatial Research and Policy*, 23(1), 5-19. <https://doi.org/10.1515/esrp-2016-0001>
- Ferrera, M. (1996). The «southern» model of welfare in social Europe. *Journal of European Social Policy*, 6(1), 17-37.
- Gräbner, C., Heimberger, P., Kapeller, J. y Schütz, B. (2018). Structural change in times of increasing openness: assessing path dependency in European economic integration. *Journal of Evolutionary Economics*, (30), 1467-1495. <https://doi.org/10.1007/s00191-019-00639-6>
- Garzón, E. (2018, 3 de julio). El saqueo de Grecia, lejos de haber acabado, se va a intensificar. *La Marea*. <https://www.lamarea.com/2018/07/03/el-saqueo-de-grecia-lejos-de-haber-acabado-se-va-a-intensificar/>
- Guillén, A. (2015). *La crisis global en su laberinto*. Biblioteca Nueva y Universidad Autónoma Metropolitana (UNAM).
- Hall, P. A. (2016). Varieties of capitalism in light of the euro crisis. *Journal of European Public Policy*, 25(1), 7-30. <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1310278>
- Hazakis, K. J. (2021). Is there a way out of the crisis? Macroeconomic challenges for Greece after the covid-19 pandemic. *European Politics and Society*. <https://doi.org/10.1080/23745118.2021.1895554>
- Ioannides, A. (2015). A comparative study of aspects of employment and unemployment in Greece before and after the crisis. En S. Mavroudeas (ed.), *Greek capitalism in crisis. Marxist analyses* (pp. 179-196). Routledge.
- Knox P., Agnew J. y McCarthy, L (2008). *The geography of the world economy* (5.ª ed.). Hodder Education.
- Maito, E. (2014). La transitoriedad histórica del capital. La tendencia descendente de la tasa de ganancia desde el siglo XIX. *Razón y Revolución*, (26), 129-159.
- Mavroudeas (2015): *Greek capitalism in crisis marxist analyses*, Routledge.
- Ministerio de Industria, Comercio y Turismo. (2019). *Marco estratégico en política de pyme 2030*. SG de industria y de la pequeña y mediana empresa. <https://industria.gob.es/es-es/Servicios/Paginas/marco-estrategico-politica-PYME.aspx>
- Minqui, L., Feng, X. y Andong, Z. (2007). Long waves, institutional changes, and historical trends: a study of the long-term movement of the profit rate in the capitalist world-economy. *Journal of World-Systems Research*, 13(1), 33-54. <https://doi.org/10.5195/jwsr.2007.360>
- Marx, K. (1973). *El capital. Crítica de la economía política* (tomo III, 8.ª ed.). Fondo de Cultura Económica.

- Mateo, J. P. (2012). La gran recesión y los desequilibrios de la integración monetaria europea. *Razón y Revolución*, (24), 105-121. <https://revistaryr.org.ar/index.php/RyR/article/view/7/7>
- Montes, P. (2001). *La historia inacabada del euro*. Editorial Trotta.
- Murillo, J. (2015). *Análisis marxista del milagro económico español (1994-2007): dinámica salarial e impacto sobre la estructura de propiedad* (tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid). <https://eprints.ucm.es/id/eprint/40722/>
- Murillo, J. (2019). *El milagro económico español: dinámica salarial e impacto sobre la estructura de propiedad*. Maia Ediciones.
- Portella-Carbó, F. (2017). El paro de masas en España (1959-2014): la estructura productiva en la integración al capitalismo global. *Revista de Historia Industrial*, 26(67), 125-157. <https://raco.cat/index.php/HistoriaIndustrial/article/view/320172>
- PSOE y Unidas Podemos (2019). *Coalición progresista: un acuerdo para España*. <https://www.psoe.es/media-content/2019/12/30122019-Coalici%C3%B3n-progresista.pdf>
- Requeijo, J. (2002). *Economía mundial*. McGraw-Hill.
- Roberts, M. (2016). *La larga depresión*. El Viejo Topo.
- Sapelli, G. (1995). *Southern Europe since 1945. Tradition and modernity in Portugal, Spain, Italy, Greece and Turkey*. Longman.
- Symeonaki, M., Hatzivarnava, E., Kazani, V., Stamatopoulou, G., Athanasopoulou, A. y Parsanoglou, D. (2020). Work, family, companionship, and parenthood during the first wave of the covid-19 pandemic. *Social Policy*, 13, 5-43.
- Taylor, P. J. y Flint, C. (2002). *Geografía política: economía mundo, Estado-nación y localidad* (2.ª ed.). Trama Editorial.
- Thernborn, G. (2013). Where are the PIGS? Still a southern european welfare regime? *European Societies*, 15(4), 471-474. <https://doi.org/10.1080/14616696.2013.838021>
- Theodoropoulou, S. (2022). Recovery, resilience and growth regimes under overlapping E. U. conditionalities: the case of Greece. *Comparative European Politics*. <https://doi.org/10.1057/s41295-022-00280-x>
- Triantafyllidou, E. y Koutroukis, T. (2021). The impact of covid-19 pandemic on the work landscape and employment policy responses: insights from labor policies adopted in the greek context. *European Scientific Journal*, 17(31), 179-194. <https://doi.org/10.19044/esj.2021.v17n31p179>
- Vouloutidou, G., Nikas, D., Kostas, A., Tsoukalidis, I. y Karasavoglou, A. (2021). The covid-19 Pandemic and its effects on the greek tourism sector: a case study of the region of eastern Macedonia - Thrace. *Economies of the Balkan and eastern european countries, KnE Social Sciences*, 256-274. <https://doi.org/10.18502/kss.v5i9.9898>
- Wallerstein, I. (1979). *El moderno sistema mundial. La agricultura capitalista y los orígenes de la economía-mundo europea en el siglo XVI*. Siglo XXI.
- Wallerstein, I. (2005). *Análisis del sistema-mundo*. Siglo XXI.
- Yannakourou, S. y Tsimpoukis, C. (2013). Las reformas laborales en Grecia tras la crisis económica. *Revista General de Derecho, del Trabajo y de la Seguridad Social*, 34. [https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle\\_revista.asp?id\\_noticia=413579&d=1](https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id_noticia=413579&d=1)

**BASES DE DATOS Y DOCUMENTOS LEGALES**

- AMECO. (2022). *Ameco Database Online*. [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/indicators-statistics/economic-databases/macro-economic-database-ameco\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/indicators-statistics/economic-databases/macro-economic-database-ameco_en)
- Eurostat. (2022). *Database*. <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>
- España. Real Decreto-ley 10/2010, de 16 de junio, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo. [Internet] *Boletín Oficial del Estado*, 17 de junio de 2010, núm. 47. [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2010-9542](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2010-9542)
- España. Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral. [Internet] *Boletín Oficial del Estado*, 11 de febrero de 2012, núm. 36. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2012-2076>
- España. Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo. [Internet] *Boletín Oficial del Estado*, 30 de diciembre de 2021, núm. 313. [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-21788](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-21788)
- Memorándum de Entendimiento. (2010). *The Economic Adjustment for Greece*. [https://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/occasional\\_paper/2010/op61\\_en.htm](https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2010/op61_en.htm)
- Memorándum de Entendimiento. (2012). *The Second Economic Adjustment Programme for Greece*. [https://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/occasional\\_paper/2012/op94\\_en.htm](https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2012/op94_en.htm)
- Memorándum de Entendimiento. (2015). *Memorandum of Understanding Greece August 2015*. [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/01\\_mou\\_20150811\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/01_mou_20150811_en.pdf)



ESTUDIOS SOCIOECONÓMICOS

Vol. 74, N.º 119 (mayo 2022)



# REVISTA ECONOMÍA



## La seguridad social en Ecuador una relectura desde la economía feminista

César Carranza Barona | [iD](#) Universidad Central del Ecuador (Ecuador)

Martina Pérez | [iD](#) Universidad Central del Ecuador (Ecuador)

**RESUMEN** En este artículo se conceptualiza el sexo-género y cómo atraviesa las dinámicas de los poderes políticos y la institucionalidad neoliberal. Se analizan las relaciones sociales y las subjetividades como parte de los sistemas de opresión y explotación que hacen que la seguridad social sea dirigida al homo economicus. La idea central es cuestionar la falsa equidad de la seguridad social en Ecuador, vinculando los cuestionamientos a las labores de cuidados y las cadenas de cuidados. Finalmente, recogemos aprendizajes de la economía feminista que incluyen la sostenibilidad de la vida y la garantía de seguridad social fuera de la racionalidad capitalista y heteropatriarcal.

**PALABRAS CLAVE** Seguridad social, economía feminista, trabajos del cuidado.

FECHA DE RECEPCIÓN 11/5/2022    FECHA DE REVISIÓN 28/5/2022    FECHA DE APROBACIÓN 31/5/2022

### Social security in Ecuador a rereading from the feminist economy

**ABSTRACT** This article conceptualizes sex-gender and how they go through the dynamics of political powers and neoliberal institutions. Social relations and subjectivities are analyzed from the systems of oppression and exploitation that make social security directed at homo economicus. The central idea is to criticize the false equity of social security in Ecuador, linking the questions to care work and care chains. Finally, we collect lessons from the Feminist Economy that include the sustainability of life and the guarantee of social security outside of capitalist and heteropatriarchal rationality.

**KEY WORDS** Social security, feminist economics, care work.

## INTRODUCCIÓN

La seguridad social (ss) emerge como un sistema de prestaciones frente a los riesgos sociales, con enfoque asistencialista y ordenado bajo la situación laboral y la capacidad contributiva de determinados sujetos sociales. Los seguros sociales, de manera general, están orientados por los principios de producción capitalista y condicionados por el acceso al trabajo formal. La cobertura, por tanto, se concentra en la población vinculada a empleos formales, bancarizada y con acceso a crédito.

La SS es un derecho humano, por tanto, es universal y mantiene principios de progresividad y no regresividad. Ratifica la responsabilidad del Estado en garantizar el ejercicio de este derecho, promover su reivindicación y cumplimiento, así como lograr un avance constante de políticas y medios para que no sufra retrocesos en el acceso y la calidad de las prestaciones. De la misma manera, se incluyen enfoques y principios, a fin de asegurar que los grupos históricamente excluidos, discriminados y en condiciones de vulnerabilidad ejerzan su derecho a la SS.

Este artículo pretende, desde la mirada de la economía feminista (EF), ampliar las aproximaciones convencionales respecto a la SS, las cuales dan sustento a políticas públicas, al uso de estadísticas e indicadores que frecuentemente invisibilizan las relaciones sexo-genéricas y de poder que reproducen la racionalidad capitalista heteropatriacal hegemónica. Para ello, pretendemos problematizar e interrogar, de manera empírica y científica, el conflicto estructural y conceptual que contribuye a debilitar el alcance de la SS. El debate va más allá de las prestaciones y la cobertura, por lo que partimos desde una revisión de lo que reconocemos como trabajo, de cómo ha sido distribuido socialmente y qué implicaciones políticas tiene. La SS, tal como otras instituciones de la modernidad, ha sido construida en medio de disputas y relaciones de poder sexistas que involucran conceptualizaciones y subjetivaciones que delimitan lo que se entiende por trabajo productivo. De esta forma, se busca disputar los espacios teóricos que surgen de discursividades hegemónicas y apuntar hacia posibilidades que interpelen esa racionalidad.

El artículo se inscribe en la perspectiva genealógica *foucaultiana* de la gubernamentalidad. La cual permite identificar cómo las distintas problemáticas, incluyendo la de la SS, son fundamentalmente interpretadas desde perspectivas convencionales que construyen «regímenes de verdad», dejando de lado otros enfoques, que son vistos como saberes subordinados. Una aproximación genealógica rastrea los vínculos mutuos entre el saber y el poder, relación que deslegitima otras lecturas, como la de la EF, cuya analítica de los sistemas de SS da centralidad a elementos que desde el *mainstream* pasan desapercibidos.

La gubernamentalidad, *grosso modo*, analiza los modos en que opera el gobierno de las poblaciones. Aquí, la noción de *gobierno* no toma el sentido convencional vinculado a las actividades del Estado, remite más bien a las técnicas de conducción y control de las conductas que, por mucho, exceden a la agencia estatal. La analítica de la gubernamentalidad nos remite a una condición histórica, un *a priori*, producto de la interrelación entre múltiples instancias institucionales, procedimentales, técnicas y discursividades que dan lugar a una forma específica del ejercicio del poder. Implica describir la operatividad de los diferentes micropoderes que, durante un momento histórico particular, tejen una red relacional, en parte funcional, en parte conflictiva; pero, en suma, constitutiva de una racionalidad de las maneras de gobernar (Foucault, 2013 y 2017).

Con la hegemonía de la economía neoclásica, se va generando las condiciones de posibilidad para la emergencia de la gubernamentalidad neoliberal. La cual despliega un ajuste del poder político para proteger el mercado capitalista, no sobre sus procesos entendidos como propios y naturales, sino sobre el marco de posibilidades para que éstos tengan lugar, estimulando la competencia. En el neoliberalismo, la sociedad deviene en empresa y el ser humano en empresario de sí mismo. Un despliegue del poder sobre la población y los cuerpos, en la cual la noción de capital

humano instrumentaliza la competencia haciendo que los individuos se autoconduzcan dentro de la racionalidad hegemónica (Foucault, 2012).

Para lo tocante a este artículo, se entiende a la SS como una institución social que, en tanto actualmente está atravesada por la gubernamentalidad neoliberal, ha devenido instrumentalizada como parte de un más extenso dispositivo de seguridad, orientado a la protección de los procesos entendidos como propiamente económicos. Es así que, a pesar de ser producto de varias luchas sociales muchas veces enfrentadas a la lógica capitalista, desde una perspectiva genealógica, la SS cobra una funcionalidad histórica-contextual, que puede devenir en instrumental a la economía-mundo capitalista y a la racionalidad dominante.

Desde el *mainstream* de la economía, el sujeto a ser cubierto principalmente por la SS, se centra en aquellos individuos que le son funcionales al sistema, el cual corresponde al *homo economicus*, quien debe estar protegido frente a los riesgos que pueden alterar el ciclo de explotación, acumulación, productividad y consumo. Se trata de un sujeto entendido como racional en el cálculo egoísta de su propio beneficio, un sujeto trascendental según ciertos preceptos hegemónicos de los sistemas materiales, simbólicos y discursivos que conforman un orden social de normalidad, privilegios y opresiones.

La economía, al igual que otros campos disciplinares, está sometida a dispositivos de poder, una disciplinarización del saber, en la cual un enfoque en particular, el de la economía neoclásica, es ungido como saber positivo y el único legítimo para dar cuenta de los procesos económicos. Un dispositivo de saber-poder que naturaliza la economía-mundo capitalista, la hermetiza y blinda de interferencias provenientes de campos considerados exteriores. Una disciplinarización, cuya mirada crematística, solo es posible en tanto se asienta sobre la invisibilización e infravaloración de otras actividades y procesos que ocurren por fuera del «régimen de verdad» dominante. Para lo tocante a este artículo, las labores de cuidado.

En materia sexual, la EF ha puesto en evidencia que la identificación del trabajo con el empleo formal, aquel que se da en relación de dependencia, excluye e invisibiliza otras formas de trabajo productivo y de generación de valor. La inscripción de lo económico a las formas de trabajo que pueden ser transadas en el mercado y, con ello, la relegación de las mujeres al trabajo de cuidados, entendido como una esfera exterior a la economía, han permitido «liberar a los hombres adultos de esa responsabilidad y así facilitarles su participación en el mundo público con total libertad de tiempo y acción. En pocas palabras, permitirles ser *homo economicus*» (Carrasco, 2014a, p. 36).

Este artículo analiza el modo en que el sistema de SS ecuatoriano se inscribe dentro de redes de poder androcéntricas adecuadas a la gubernamentalidad hegemónica. Trata de determinar su incidencia en la funcionalidad de la economía de mercado,<sup>1</sup> la cual es vista como autónoma y por fuera de la esfera de los cuidados. La consideración de la SS como una institución contextualmente instrumentalizada para la protección de la economía capitalista en el marco de la gubernamentalidad neoliberal, cobra en este trabajo un sentido no solo descriptivo sino también político: el de comprender que la SS no es en sí misma una institución servil al capitalismo, lo es en tanto se rige por una determinada racionalidad, por lo que es posible apuntar a su reorientación.

Para el abordaje de la problemática aquí tratada, partimos del concepto de *sistema sexo-género* (Rubin, 1986). Este permite la visualización de una multiplicidad de relaciones de poder sexo-genéricas desplegadas en momentos históricos determinados, e incluso contextos geosociales particulares. El sistema sexo-género

es planteado como una redimensionalización del concepto de *patriarcado*, usualmente entendido como una estructura ahistórica que no responde a un contexto específico; en suma, un concepto universal y totalizador. El patriarcado aparece, así, como uno más de los diferentes sistemas sexo-género que se han manifestado históricamente, en el cual las relaciones de poder concernientes al sexo y al género derivan del poder del padre.

El análisis de un sistema sexo-género, entre otros existentes y posibles, permite atender a representaciones subjetivas, valores ideológicos, estructuras de dominación y sujeción que crean condiciones sociales y políticas particulares y conducen modos de vida históricos. A partir de lo formulado por Rubin se pueden comprender las relaciones sexo-genéricas en contextos determinados, como el Ecuador en la actualidad, y analizar el modo en que una institución específica, como el sistema de SS, se ve inserta en este cúmulo de relaciones de saber-poder. Esto nos conduce a analizar las formas de explotación de las mujeres en el capitalismo actual, la particular división sexual del trabajo que allí se gesta y las relaciones de poder que se producen y reproducen.

Federici (2018) refiere que a finales del siglo XIX se reorganiza la vida institucional, social, económica y política. Las mujeres son desplazadas del «trabajo formal» y se asume el trabajo reproductivo y de cuidados como inherente a la condición de género, al tiempo que se crea una dependencia del salario masculino, una nueva jerarquía y forma de dominación. Partiendo desde la desvalorización de la mujer como sujeto social, hasta la asignación de un trabajo no reconocido ni remunerado, pero que es el pilar de todas las formas de organización del trabajo en el capitalismo.

El salario es un elemento esencial en la historia del desarrollo del capitalismo porque es una forma de crear jerarquías, de crear grupos de personas sin derechos, que invisibiliza áreas enteras de explotación como el trabajo doméstico al naturalizar formas de trabajo que en realidad son parte de un mecanismo de explotación. (p. 19)

Problematizar las dinámicas de fondo de la SS conlleva un estudio que comprenda todos los vectores que atraviesan y sostienen ese sistema, por cuanto cabe atender a las relaciones entre los poderes relativos al sexo-género y otros que dibujan subjetividades escindidas dentro de las mismas categorías sexuales o de género: cuestiones como la racialización, la irregularización e ilegalización de los migrantes, el empobrecimiento de sectores enteros de la sociedad, etc. Las complejas estructuras de poder que categorizan y jerarquizan vidas, que privilegian y protegen al sujeto categórico y paradigmático, el *homo economicus*. Un sujeto que es, de manera general, subjetivado con el hombre asalariado, con trabajo formal y con capacidad contributiva, que coincidirá típicamente con el hombre blanqueado y heterosexual.

La consideración de otros vectores del poder que conforman las redes en que se ve implicado el factor sexo-genérico es de particular importancia para el caso latinoamericano. Según Pineda (2018), en América Latina el racismo adopta procesos y formas simbólicas determinadas y vinculadas al colonialismo. Las poblaciones negras, afrodescendientes e indígenas de Latinoamérica son los grupos históricamente excluidos, manteniendo su condición precarizada y empobrecida, con limitadas oportunidades de acceso a trabajos dignos, con salarios desiguales y cobertura de los sistemas de protección social. En la región la incidencia de pobreza

en población indígena es del 47%, en la población afrodescendiente del 26%, frente al 17% que alcanza en población no racializada (CEPAL, 2021).

Alrededor de 13 millones de personas se dedicaban al trabajo doméstico remunerado en 2019, y el 91,5% de estas personas eran mujeres, muchas de ellas afrodescendientes, indígenas o migrantes [...]. Este sector exhibe un elevado nivel de precarización: los salarios se encuentran entre los más bajos del conjunto de trabajadores remunerados y los niveles de informalidad son especialmente altos (un 76% de las mujeres que allí se emplean no cuentan con cobertura previsional). (CEPAL, 2022, p. 217)

La forma de organización económica en la gubernamentalidad neoliberal no se reduce a intereses productivos, sino que arraiga posiciones de privilegio e ideologías que configuran sistemas complejos de desigualdades sociales. El racismo actúa como fuerza material y simbólica, y cuando atraviesa a las mujeres o personas feminizadas, las dinámicas de dominación se acentúan e intensifican las brechas para el ejercicio pleno de los derechos humanos, como el de la SS.

En América Latina los cuidados no se reducen a las labores domésticas y de reproducción, sino que convocan un ejercicio constante de sobrevivencia frente a la precarización y las desigualdades. Las mujeres y personas feminizadas latinoamericanas no solo sostienen la vida, sino que sostienen una vida racializada, explotada y oprimida. Deben hacer frente a la desprotección y a los riesgos permanentes a los que se ven expuestas en contextos invisibilizados por una representación mercantilizada de lo público y lo laboral.

Franco (2020) ilustra el racismo estructural que afecta a las mujeres que habitan las periferias, y llama la atención sobre los mecanismos de contención dirigidos a los perjudicados por el sistema. La autora refiere a sujetos sociales racializados que pertenecen a las periferias, espacios marginales, territorios que no son tomados en cuenta a la hora de formular política pública. Se refiere, particularmente, al peso de la desigualdad estructurada del capitalismo, que recae sobre las mujeres.

¿Cómo quieren tratar a las mujeres de manera igual para jubilarnos si ya somos tratadas de manera desigual todos los días? Las mujeres estamos en la base de la pirámide, con los salarios más bajos, trabajando jornadas dobles y todavía quieren tratarnos «igual» para la jubilación. Es un discurso de igualdad sólo cuando sirve a los intereses de ellos. Tenemos que recordar que estamos en condición de subalternas, no sólo por lo simbólico. (Franco, 2020, p. 148)

Tanto en sus orígenes, cuanto en sus conquistas históricas, la protección y SS ha sido el efecto de luchas enfrentadas con la explotación capitalista y sus efectos. No obstante, éstas, como otras tantas gestas revolucionarias, se han desvinculado de una intencionalidad y perspectiva más amplia y plural, tanto como señala Segato (2019) respecto del género, cuanto respecto de la colonialidad y el racismo. Muchas veces incluso, los discursos totalizantes en que se han asentado varias de estas luchas han devenido en el menosprecio de luchas adyacentes y necesarias para el transcurso a una sociedad distinta en sentido amplio.

Un ejemplo de ello, con importantes efectos sobre la SS, son las huelgas y levantamientos de inicios del siglo XX en Estados Unidos. El sector textil estadounidense veía levantarse en 1909, por segunda vez casi consecutiva, tras un levantamiento masivo en 1908, una gruesa manifestación de trabajadores que reclamaban por la concesión de varios derechos laborales, principalmente relacionados con el salario

y la jornada laboral. Eran principalmente las mujeres quienes sufrían los embates de la explotación en el sector textil, constituyendo aproximadamente el 60% de la fuerza laboral y percibiendo en promedio una cuarta parte del salario que recibían los hombres (Michels, 1999). A pesar de ello y de que la huelga fue en buena medida liderada por una mujer, Clara Lemlich, contando con la participación del movimiento feminista (Alterman, 2001), la lucha sufrió una disrupción interna propiciada por varios líderes sindicales que consideraban efímero el trabajo femenino y no conciliable con las demandas generales de la huelga, entre ellos Samuel Gompers, fundador de la American Federation of Labour (Michels, 1999).

Es a partir del reconocimiento de la convergencia de diversas relaciones de poder y las posiciones que los diferentes sujetos ocupan en ellas, así como de la necesidad de atender a la amplitud de los efectos de las luchas sociales y de imprimir en ellas el signo de la pluralidad, que a continuación se problematiza la SS en Ecuador. El análisis está abocado a la identificación de las desigualdades sexuales sobre las que se asienta, al tiempo que reproduce, la configuración del sistema de SS ecuatoriano.

### **LA SEGURIDAD SOCIAL EN ECUADOR. DE LA PARIDAD ESTADÍSTICA A LA INEQUIDAD REAL**

En Ecuador, el sistema de SS se caracteriza por mantener una muy baja cobertura, asociada principalmente al empleo formal; las barreras para plasmar los mandatos constitucionales del 2008 que garantizan su universalidad bajo responsabilidad del Estado; las limitaciones para incorporar a nuevos afiliados principalmente jóvenes; y su complejidad al existir sistemas paralelos como los de las Fuerzas Armadas y Policía. A los problemas de baja cobertura hay que añadir el marcado carácter regresivo del sistema, tanto a nivel de quintiles de ingreso, sectores de trabajo, etario y de género; puesto que son las mujeres, por los roles heteropatriarcales históricamente legitimados, las que presentan mayores dificultades para acceder a la SS y quienes mantienen menores prestaciones, por ejemplo, solo desde el 2015 en Ecuador se abrió una modalidad de afiliación diferenciada para las mujeres que les da acceso solo a un seguro de invalidez, vejez y muerte (King, Carranza, y Maldonado, 2022, en prensa).

Es cierto que las cifras estadísticas denotan una general progresión hacia la paridad en cuanto a la cobertura sexuada de la SS en Ecuador. Así, en el último *Boletín Estadístico* del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), que corresponde a los datos de 2020, de un total de 4.132.359 afiliados entre el Seguro Social Campesino (SSC) y el Seguro General Obligatorio (SGO), el 49,12% eran mujeres, al tiempo que de 653.844 pensionistas en total del SSC, el 52,54% eran mujeres (IESS, 2021).

Los avances en materia de igualdad y en el acceso a derechos, en buena medida corresponden a la incidencia de las luchas feministas en las estructuras políticas. No obstante, siendo que la participación general de prestaciones de SS encierra un conjunto de particularidades y distinciones sexuadas, los sesgos y disparidades ahí existentes no son visibles en los indicadores de cobertura. Datos como los antes expuestos solo reflejan que, actualmente, en términos generales, existe una proporción casi similar en la SS para hombres y mujeres. Un indicador que no refleja los problemas de cobertura del sistema, al cual tan solo acceden 2 de cada 5 personas

económicamente activas (PEA), ni tampoco refiere a las barreras sexualmente diferenciadas para acceder al mismo.

El dato crudo esconde las diferencias en los modos en que hombres y mujeres gozan y hacen ejercicio de estos derechos. Un análisis más profundo de la equidad real del sistema de SS ecuatoriano, exige un acercamiento que rebase el reduccionismo positivista, que asume como principal criterio de igualdad a las cifras de cobertura. La EF, que constituye un eje analítico central de este artículo, ha cuestionado ya ampliamente este proceder basado en la premisa «añada mujeres y mezcla» (Pérez, 2005). Una crítica a la mera inclusión de datos sobre las mujeres sin cuestionar los modelos fundamentalmente androcéntricos en que se inscriben.

Una desagregación de las cifras antedichas respecto de los afiliados durante el 2020 arroja elementos que denotan un acceso diferenciado a la cobertura del sistema de SS para hombres y mujeres (ver Tabla 1).

Se identifica que en el SSC la afiliación en calidad de dependiente y jefe de familia, es inversamente proporcional en las cantidades de hombres y mujeres afiliados para cada categoría, con una marcada diferencia, donde las mujeres son principalmente afiliadas como dependientes y los hombres como jefes de familia. A pesar del acceso casi equitativo a las prestaciones de salud, las exclusiones sexo-genéricas se mantienen, ya que la pensión de vejez e invalidez solo es percibida por el jefe de familia. Ello pone en evidencia las relaciones de poder sexistas que se configuran en las familias ecuatorianas, problemática que excede la institucionalidad del sistema de ss. Ello se corrobora considerando el factor etario, la población dependiente incluye menores de edad y otras cargas familiares además del cónyuge o conviviente legal del jefe o jefa de familia. Para los datos de 2020 no existen afiliados en calidad de jefe de familia por debajo de los 15 años de edad; sin embargo, a partir de allí, en que se registran jefes de familia afiliados, el número de hombres es superior para cada grupo etario. Es a partir de esta edad también en que aumenta la proporción de mujeres afiliadas en calidad de dependientes; mientras que para edades por debajo de los 15 años las cifras sexuadas de afiliados como dependientes son prácticamente equivalentes.

Esto da luces sobre la necesidad de observar la gubernamentalidad neoliberal como un entramado del que participan múltiples instituciones, entre ellas para el caso, el sistema de ss y la familia. Valga decir con ello que la solución a los múltiples problemas en materia de accesibilidad de derechos y protección social no son abordables únicamente en el marco de la ss, sino mediante largos esfuerzos, luchas y puestas en cuestión de los diversos dispositivos, incluyendo los discursivos, que se ven involucrados en el sistema sexo-género y el conjunto de la gubernamentalidad operante.

En cuanto a las diferencias en cobertura de personas afiliadas al SGO y al SV, se identifica que para la primera, la cual está relacionada fundamentalmente con el trabajo formal, la afiliación es mayoritariamente masculina, con una diferencia porcentual del 17%. En contraste, existe cerca de un 22% más de mujeres que de hombres afiliados al SV. De una parte, la afiliación voluntaria es una herramienta relevante para ampliar la protección social más allá del trabajo formal, sin embargo, esta modalidad no está cubierta por las prestaciones de cesantía y desempleo; manteniendo mecánicas vulnerabilizantes. En primer lugar, las cuotas para afiliarse al SV<sup>2</sup> recaen exclusivamente sobre el/la afiliado/a, mientras que para el SGO es compartida con el empleador al igual que el subsidio monetario por enfermedad común o accidente por riesgos de trabajo. Adicionalmente, el valor mínimo de los pagos

mensuales corresponde a cerca del 18% del Salario Básico Unificado (SBU), sin considerar el nivel de ingresos de la persona afiliada, las cuales principalmente realizan TNRH y TRH con multipatronos o trabajo por hora.

La diferencia porcentual entre hombres y mujeres, en cuanto al acceso al SGO y al SV, permite elucidar que son principalmente los primeros quienes gozan de una ventaja participativa en relaciones formales de trabajo, mientras que un mayor número de mujeres se encuentran bien en el sector informal, desempleadas o realizando TNRH. De la misma forma que la contracción de ocupación es mayor para las mujeres, su salida del mercado laboral por razones familiares y cargas de cuidado dificulta su afiliación y la regularidad de esta. Las cifras de la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU) respecto de la población ocupada en el 2021, muestran que la tasa de hombres asalariados es superior en un 15,7% respecto de las mujeres, para el trabajo independiente el porcentaje de mujeres supera al de los hombres en 2,1% y para trabajos no remunerados las mujeres los superan con una diferencia del 13,5%. Esta fuente, también muestra que las mujeres tienen un promedio de ingresos de USD 391 y los hombres de USD 476. Las mujeres son siempre peor pagadas, no solo en el general nacional, sino en cada uno de los grupos dentro de las categorías de desagregación: área de residencia, etnia y edad (ENEMDU, 2021).

Las mujeres ocupan, en mayor medida que los hombres, posiciones desaventajadas en las relaciones laborales en el país. De lo que se deriva que la calidad en el acceso a las prestaciones del sistema de SS no sea equitativa en materia sexual. Ello debido a lo expuesto arriba: el hecho de que la informalidad en el trabajo hace recaer la carga económica requerida para afiliarse al SV sobre la misma persona interesada. Exigencia particularmente vulnerabilizante considerando que estos grupos, principalmente las mujeres, perciben ingresos menores en relación con los trabajadores formales.

La tabla 1 muestra la cobertura sexuada del sistema de SS ecuatoriano respecto al TNRH. Al respecto, es posible visibilizar el hecho de que la ampliación de la cobertura de la SS se da sobre la base de una desigualdad social más profunda, de carácter marcadamente sexista. En la cual, el trabajo doméstico recae fundamentalmente en las mujeres. De un total de 308.567 de trabajadores afiliados dentro de la categoría de TNRH, prácticamente la totalidad, el 99,42% son mujeres. Cabe insistir en que el haber incluido esta clase de trabajo es un acierto significativo en cuanto a la visibilización y reivindicación de la importancia que conlleva para la economía y la reproducción social; no obstante, las cifras sexuadas que derivan de ello ponen en evidencia una problemática social que excede, aunque implica, el alcance de la SS en Ecuador.

El TNRH ha sido históricamente invisibilizado en el país y a nivel global. En Ecuador empieza a reconocérselo como contributivo de la economía nacional, por tanto, abarcable por la SS, desde la Constitución de 2008. Con ello, en 2009 se encarga al Ministerio Coordinador de Desarrollo Social elaborar una propuesta de reforma a la Ley de SS, de lo cual se derivaron ocho iniciales proyectos de ley que desembocaron en un proyecto finalmente aprobado en 2014 (OIT, 2016).

El Instituto Nacional de Estadística y Censos del Ecuador (INEC) publicó en 2014, por primera vez un análisis exploratorio respecto del TNRH, para el periodo 2007-2010, mediante una novel cuenta satélite de TNRH (CSTNRH). En esta publicación, así como en las subsecuentes: de 2016 que abarca el período 2011-2013; de 2018 periodo 2014-2015 y de 2020 para el periodo 2016-2017, se reconocen que las actividades de TNR no son consideradas en las cifras de contabilidad nacional con que se calcula el

**Tabla 1. Afiliados a la SS en Ecuador por sexo**

		Número de afiliados			Porcentaje de afiliados	
		Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
SSC	Dependiente	236.314	407.779	644.093	36,7%	63,3%
	Jefe de familia	231.563	145.983	377.546	61,3%	38,7%
	TNRH*	1.777	306.790	308.567	0,6%	99,4%
SGO	SGO	1.563.188	1.109.212	2.672.400	58,5%	41,5%
	SV**	69.825	109.030	178.855	39,0%	61,0%

\*Trabajo no remunerado del hogar. \*\*Seguro voluntario. Fuente: IESS (2021).

PIB (INEC, 2020a). Para hacer frente a este vacío, las CSTNRH consideran un total de 66 actividades no remuneradas, entre trabajo de cuidado no remunerado a miembros del hogar, trabajo doméstico no remunerado para el propio hogar y trabajo no remunerado para otros hogares, para la comunidad y voluntario (INEC, 2020b).

Los resultados obtenidos mediante estas herramientas arrojan que entre el 2007 y el 2017, el promedio del valor agregado bruto (VAB) del trabajo no remunerado con respecto al PIB era del 19%, con un porcentaje mínimo de 16,8% en 2008 y un máximo de 20,5% en 2016. De igual manera, se divide la exposición de datos sobre TNR, de manera sexuada en relación con el VAB y la participación por cantidad de horas para hombres y mujeres. Respecto del primer factor se obtiene que, para ese mismo período, las mujeres aportaron un VAB del 14,2% en promedio, mientras que los hombres un 4,7%. Así mismo, entre 2007 y 2017, se contabilizaron 11.575.676 horas anuales promedio de TNR, de las cuales, el 76,4% correspondían a participación femenina. Es decir, que casi 8 de cada 10 horas de TNR contabilizado para ese periodo recayeron en las mujeres, contribución que aún sigue siendo invisibilizada en las cuentas nacionales (INEC, 2020a).

La contabilización del uso del tiempo se llevó a cabo a través de una encuesta de uso del tiempo (EUT) en el marco de la CSTNRH, en la cual se consideraron 8 de los 14 capítulos que originalmente conforman la EUT. Estos capítulos son: actividades culinarias para el consumo del hogar; mantenimiento del hogar; cuidado de ropa y confección; compras, servicios, gerencia u organización; cuidado de niños y niñas; construcción y reparaciones; actividades no remuneradas para otros hogares, para la comunidad y trabajo voluntario; cuidado y apoyo de personas con discapacidades que sean miembros del hogar (INEC, 2020b). La intención de la EUT es dilucidar la participación diferenciada de hombres y mujeres en el trabajo doméstico, partiendo del principio de que esta participación es distinta no solo en relación con el tiempo empleado para las actividades domésticas, sino también por el tipo de actividades. Estas herramientas, entre otras, permiten un primer acercamiento a la comprensión de las relaciones de poder que se generan al interior de las familias, en que la distribución diferenciada del tiempo para las labores domésticas entra en relación con otros esquemas sexistas instituidos en lo social y familiar, que desembocan en una posición desventajada para la mujer, tanto en la institución familiar cuanto en otros espacios sociales, entre ellos el laboral.

El conjunto de información expuesta hasta el momento guarda múltiples sesgos, a pesar de los distintos avances en el reconocimiento del trabajo doméstico y el trabajo feminizado en general. El primero de los que aquí hemos podido identificar está en la representación androcéntrica del trabajo y el uso del tiempo en que se sostienen los modelos estadísticos utilizados para observar el trabajo en general y la diferenciación sexuada del mismo. Carrasco (2014b) sostiene que la mayoría de estadísticas económicas se asientan en un modelo económico masculino, que identifica el trabajo con el empleo mercantil y la producción con la producción orientada al mercado.

Un debate respecto a la distinción entre trabajo productivo y no productivo que se remonta al momento de emergencia de la economía como saber especializado, tal como lo refiere Mazzucato (2019), se remite a las discusiones entre los mercantilistas King y Petty dentro de sus clasificaciones de trabajo productivo y a las disputas conceptuales sobre la teoría del valor en la economía política clásica. Imponiéndose una perspectiva, en la cual solo el trabajo que es mercantilizado es visto como productivo. Una racionalidad que se ha mantenido prácticamente invariable hasta la actualidad en el *mainstream* de la economía. Se trata de un modelo masculino por cuanto la reducción de lo económico al mercado deja de lado otros sectores y actividades que no ocurren en él, pero sobre los cuales se apoya el ámbito mercantil, sobre todo el trabajo doméstico y de cuidados realizado históricamente y principalmente por mujeres.

En este sentido, las estadísticas construidas a partir de las CSTNRH representan un avance significativo para visibilizar la importancia económica del TNR doméstico y de cuidados, a la vez que la desigualdad en la distribución de tiempos dedicados a estos trabajos por hombres y mujeres. Sin embargo, los límites para el efecto no dejan de estar presentes. Las EUT, tanto en Ecuador como en otros países guardan, al decir de Carrasco (2014b), limitaciones para la elucidación de interrelaciones entre la participación de las mujeres en el trabajo de mercado y otras actividades no remuneradas. Es decir, que, si bien estas herramientas permiten observar la predominancia femenina en el empleo del tiempo destinado al TNR, carece de instrumentos adecuados para visualizar las formas de organización en los tiempos y actividades al interior de las familias que son causa y efecto de la doble jornada, a la que se ven sometidas generalmente las mujeres que participan de actividades remuneradas en el mercado, a la vez que cargan con la mayor parte del trabajo doméstico. En suma, la EUT no permite observar a profundidad las dinámicas de poder que se producen en el hogar y fuera de él, relacionadas con la distribución de actividades, la negociación familiar y los límites que ello supone para la accesibilidad de las mujeres al mercado.

Un segundo sesgo está en la todavía opaca consideración extensa del trabajo de cuidados. Contar con herramientas de visibilización del TNR dentro y fuera de los hogares no es suficiente para desvelar el conjunto de desigualdades sexuales en el ámbito del trabajo y la economía. Es necesario, además, modificar y ampliar los instrumentos estadísticos correspondientes al sector mercantil. Los instrumentos tradicionales para el cálculo de la PEA o el PIB, carecen de indicadores distintivos oportunos para visibilizar la feminización históricamente acarreada de los trabajos de cuidado dentro de la misma esfera mercantil. Las estadísticas, que a partir de un enfoque de género buscan poner de manifiesto la feminización del TNR, principalmente doméstico, al dejar de lado el ámbito mercantil, no contemplan los trabajos de cuidados realizados en el mercado (Pérez, 2019).

El camino hacia la visibilización de estas relaciones sociales como la feminización del trabajo y la mercantilización sexista de los cuidados tiene todavía un

largo camino por delante, para lo cual se requieren instrumentos que permitan más que una visión diferenciada del trabajo de mercado y el trabajo no remunerado. Son necesarias herramientas que permitan comprender la economía como sugiere Polanyi (2003), como imbricada en múltiples relaciones sociales y políticas en que el mercado no constituye un ámbito separado de otras esferas, sino parte de procesos más amplios, fuera de los cuales no cobra sentido.

Un último sesgo identificado es lo que permite volver la mirada hacia la relación que se tiende entre el modelo androcéntrico de construcción de instrumentos estadísticos y la cobertura del sistema de SS. El reconocimiento del impacto del TNR sobre lo convencionalmente entendido como económico y productivo ha sido uno de los elementos justificativos para la consideración del trabajo doméstico dentro de la protección social. De allí que antes que las relaciones de poder que intervienen en la división sexual del trabajo, en la feminización de los cuidados y de los trabajos impagos, lo que ante todo interesa a las estadísticas con enfoque de género es reconocer el valor agregado de los trabajos no remunerados, principalmente realizados por mujeres, sobre el PIB. En suma, los instrumentos estadísticos con que se cuenta hasta el momento, a pesar de tenerse como avances importantes en materia de sexo y género, no permiten problematizar el sistema nacional de SS como una estructura protectora del trabajo en tanto es considerado como productivo, desde la perspectiva convencional.

Cabe en este sentido no solo preguntarse ¿a quiénes cubre la SS en Ecuador? Sino ¿quiénes, qué sujetos y de qué manera pueden acceder a derechos de protección social? y ¿qué relaciones de poder se ven imbricadas en las formas diferenciadas de accesibilidad a derechos de protección social? Los datos de cobertura dan la apariencia de una progresiva igualdad, lo cual es cierto solo de manera parcial. Se cubre y se «protege» las subjetividades vulnerabilizadas, pero no se pone en cuestión ni se atiende las causas de esa vulnerabilidad.

### **CADENAS DE CUIDADO: UN VACÍO MÁS ALLÁ DEL SEXO**

La progresiva inserción de mujeres a la esfera convencional del mercado ha ocurrido sobre la base de lo que desde la EF se ha llamado *cadena global de cuidados*. Dado que el trabajo de cuidados es fundamental e insoslayable para la reproducción de la vida, el mayor acceso de mujeres a un mercado laboral que deja poco tiempo para la distribución de tiempos fuera de la productividad mercantil ha supuesto diversas formas de organización de los cuidados. Podemos esquematizar esta organización de los cuidados según tres formas, de entre las cuales son las dos últimas las que constituyen lo que Pérez (2014) denomina cadenas globales de cuidados.

La primera de ellas es ampliamente reconocida en los estudios sociales y la EF; se trata de la *doble jornada* impuesta a las mujeres.<sup>3</sup> Por ello se entiende que dado que el trabajo de cuidados ha sido históricamente delegado a las mujeres, aquellas que han ingresado al trabajo de mercado suelen conciliar la distribución de sus tiempos de modo que les sea posible asumir sus responsabilidades mercantiles y el trabajo doméstico de cuidados, recayendo sobre ellas esta doble jornada de trabajo (Carrasco, 2003). Esto ocurre; sin embargo, principalmente en familias que no pueden participar de las otras dos formas que se exponen a continuación, debido a dificultades económicas y sociales.

La segunda forma de organización de los cuidados está en la delegación de los trabajos de cuidado. Debido a que la presión del mercado por acaparar los tiempos de las y los trabajadores es cada vez mayor, ciertas familias desarrollan estrategias de delegación de los cuidados y el trabajo doméstico en general. Estas estrategias se configuran en torno a dos ejes. El primero de ellos es el de la familia ampliada, donde se ve involucrado principalmente el factor etario; el trabajo de cuidados es principalmente delegado a otras mujeres como abuelas e hijas adolescentes, perpetuando la asignación social de estas actividades a las mujeres. El segundo eje es la delegación a empleadas del hogar, en lo que se ven involucrados los factores relativos a la condición socioeconómica, migratoria y racial. Son para el caso, también fundamentalmente mujeres quienes realizan estas labores, pero ante todo mujeres racializadas, empobrecidas y/o en situación de irregularidad migrante; en suma, cuerpos convertidos en aprovechables y explotables en el marco de una amplia configuración gubernamental (Pérez, 2014).

Finalmente, una tercera forma está en la mercantilización de los servicios de cuidado. Son principalmente mujeres quienes realizan las actividades mercantiles orientadas a los cuidados; es de reconocer además que la mayoría de mujeres insertas en el mercado laboral, sobre todo aquellas con mayores desventajas socioeconómicas, se encuentran en sectores que representan extensiones del trabajo doméstico y de cuidados (Benería, 2006). Los cuidados no se han liberado de sus ataduras sexistas; por el contrario, se han recargado con más intensidad sobre las mujeres migrantes, empobrecidas y racializadas. Es decir, no es un logro enteramente emancipatorio que ha conseguido colectivizar los cuidados y lograr mayor participación masculina; sino que se identifica como otras formas de organizar los cuidados de manera más adecuada a las necesidades derivadas de la protección de la economía de mercado.

Rodríguez (2017) sostiene que esta nueva organización social de los cuidados, representa un vector de reproducción y profundización de las desigualdades. Además, que adopta una dimensión transnacional y multidimensional, conjugándose con la condición de migración, valiéndose principalmente de mujeres de las periferias globales que se trasladan hacia el norte global, y de otros cuerpos feminizados no únicamente migrantes, sino también racializados y empobrecidos que terminan asumiendo la demanda de cuidados de las familias con mayores ventajas sociales.

El sistema de SS requiere desarrollar instrumentos de visibilización y atención de los diversos factores que inciden en la feminización de los cuidados. Así también, es necesario apuntar hacia el desarrollo de medidas que deben ser pensadas más allá de la sola cobertura de la SS, sino que correspondan a la extensión en la calidad y accesibilidad de derechos, a la vigilancia de los abusos laborales que impiden una distribución favorable y equitativa del tiempo; en general, a la consideración de lo económico como inscrito en múltiples relaciones sociales que dibujan procesos amplios sin consideración de los cuales no es comprensible ni sostenible el mercado ni la vida en general.

### **ECONOMÍA FEMINISTA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE OTRA SEGURIDAD SOCIAL. A MANERA DE CIERRE.**

Este trabajo no pretende desconocer la importancia de la SS, ni de las luchas y reivindicaciones que se han hecho para extenderla. Al contrario, reconoce a los sistemas

de protección y SS como derechos universales, de responsabilidad del Estado, que posibilitan generar mejores condiciones de vida y equidad para los trabajadores y trabajadoras. No obstante, la reflexión respecto a la SS no debe quedarse en los límites establecidos desde los enfoques convencionales, es necesario ampliar la mirada desde perspectivas heterodoxas, como la planteada por la EF, que disputan los «regímenes de verdad» contruidos desde los saberes hegemónicos.

Como sostienen Carrasco y Díaz (2018), la EF no es una rama más de la economía convencional, sino otra manera de entender el mundo que subvierte los principios hegemónicos de la racionalidad mercantilista y androcéntrica. Desde la EF, es posible hacer frente a una gubernamentalidad individualizante orientada a la protección y hermetización de la economía de mercado. Una gubernamentalidad que dibuja una sociedad en que la interrelación humana no es otra que la competencia. La EF nos ofrece la oportunidad de apostar por la ruptura de lo establecido, poniendo en el centro la sostenibilidad de la vida.

La EF permite asumir la responsabilidad de comprender la SS como una institución imbricada en múltiples relaciones sociales, en cuya configuración se pone en juego la vida de diversos grupos humanos y el ejercicio de sus derechos. Insistir en la representación ampliada de lo económico y del trabajo no es un mero capricho teórico, es ante todo una responsabilidad política. Bacchi (2009) sostiene que la representación que se hace de las problemáticas sociales guía las posibilidades de gobierno y atención de estos problemas. Lo que no es problematizado, reconocido como problemático, no deja lugar a solución alguna, queda invisibilizado, tomado como natural o inevitable y se inscribe dentro de los procesos ocurrentes pero subterráneos a toda posibilidad de atención pública.

Finalmente, la cobertura real del sistema de SS en Ecuador no puede ser otra que la de aquello que es capaz de visualizar, de aquello que es efectivamente reconocido y problematizado; no puede cubrir lo que para sí no es visible. Los hogares, y fundamentalmente las mujeres, han sostenido históricamente gran parte del amplio conjunto de la economía, cargando con el peso impago o cuando mucho mal pagado de los cuidados, con la reproducción vital de los trabajadores del mercado; han sido, en suma, la base invisibilizada de la economía de mercado y de su sujeto, el *homo economicus*. Es de interés para la economía, pero sobre todo para la adecuada sostenibilidad de la vida, que la protección social reconozca el deber que tiene con el trabajo de cuidado.

## NOTAS

1. Si bien el mercado es una institución económica que históricamente ha estado presente, al igual que la reciprocidad y la redistribución (Polayi, 2203). En este artículo, empleamos el término *economía de mercado* para referirnos al modo de producción de la economía-mundo capitalista que impera en la actualidad.
2. El acceso al SV es abierto y no depende del nivel de ingresos de la persona que se afilia. Puede presentarse casos que profesionales independientes con ingresos altos se afilian voluntariamente, generalmente con el básico, para acceder a prestaciones de salud. Por lo que no necesariamente todas las personas dentro del SV corresponden a TNRH.

3. Si bien el concepto de doble jornada es cercano a nuestros días, se puede rastrear las bases del reconocimiento de un peso añadido al del empleo formal por el rol doméstico atribuido a las mujeres hasta algunas de las precursoras del pensamiento económico en clave feminista. Un ejemplo claro es el de Charlotte Perkins (2018 [1898]), quien en un texto de fines del siglo XIX, *Women and economics*, introduce las dificultades de introducción y crecimiento en el trabajo formal para las mujeres, derivado de la imposición social orientada a especializarse en el rol de esposas y madres y el esfuerzo y tiempo vital sostenido que ello supone. Así mismo, una perspectiva feminista en la organización del movimiento obrero de mediados del siglo XIX, la tenemos en la autora peruana Flora Tristán, quien desde su experiencia de vida y su estancia en América del Sur y Europa postula la justicia social y de género, una emancipación que solo se puede dar conciliando la lucha de los/las obreros/as y de las mujeres. «En nombre de vuestro propio interés, hombres; en nombre de vuestra mejora, ¡la vuestra, hombres; en fin, en nombre del bienestar universal de todos y de todas os comprometo a reclamar los derechos para la mujer, y, entre tanto, que se les reconozcan al menos en principio. A vosotros, obreros, que sois las víctimas de la desigualdad de hecho y de la injusticia, a vosotros os toca establecer al fin sobre la tierra el reino de la justicia; y de la igualdad absoluta entre la mujer y el hombre» (Tristán 2018 [1843], p. 78). El aporte de Flora Tristán al pensamiento socialista y la lucha obrera fue reconocido por Marx y Engels en su libro *La sagrada familia* (1844).

## REFERENCIAS

- Alterman, E. (2001). 8 de marzo: logros y controversias. *Revista de Estudios Feministas*, 9(2), 601-608.
- Bacchi, C. (2009). *Analysing Policy: What's the problem represented to be?* Pearson.
- Benería, L. (2006). Trabajo productivo/reproductivo, pobreza y políticas de conciliación. *Revista Nómadas*, (24), 8-21. abril. <http://nomadas.ucentral.edu.co/index.php/inicio/8-articulos/31-genero-y-politicas-publicas-desafios-de-la-equidad-nomadas-24>.
- Carrasco, C. (2003). La sostenibilidad de la vida humana: ¿un asunto de mujeres? En T. León (comp.), *Mujeres y trabajo: cambios impostergables* (pp. 5-25). Veraz Comunicação.
- Carrasco, C. (2014a). La economía feminista: ruptura teórica y propuesta política. En C. Carrasco (ed.) *Con voz propia. La economía feminista como apuesta teórica y política* (pp. 25-48). La Oveja Roja.
- Carrasco, C. (2014b). La falsa neutralidad de las estadísticas: hacia un sistema de indicadores no androcéntrico. En C. Carrasco (ed.), *Con voz propia. La economía feminista como apuesta teórica y política* (pp. 99-120). La Oveja Roja.
- CEPAL. (2021). *Panorama social de América Latina 2020*. CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46687-panorama-social-america-latina-2020>
- CEPAL. (2022). *Panorama social de América Latina 2021*. CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47718-panorama-social-america-latina-2021>
- ENEMDU. (2021). Principales resultados de la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo Anual. [https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2021/Anual-2021/Anual\\_2021\\_Mercado%20Laboral%20y%20Pobreza%20v1.pdf](https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2021/Anual-2021/Anual_2021_Mercado%20Laboral%20y%20Pobreza%20v1.pdf)

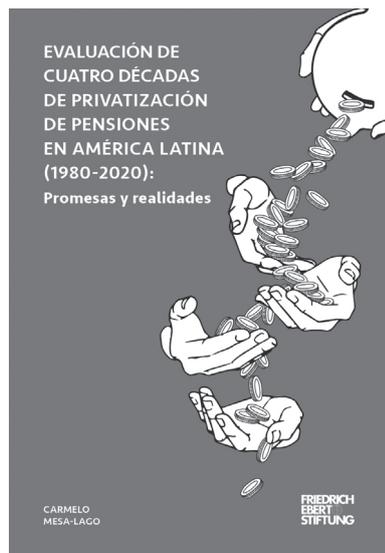
- Federici, S. (2018). *El patriarcado del salario*. Traficantes de Sueños.
- Foucault, M. (2012). *El nacimiento de la biopolítica* [Curso en el Collège de France]. Fondo de Cultura Económica.
- Foucault, M. (2013). Sobre la arqueología de las ciencias. Respuesta al Círculo de Epistemología. En Foucault, M. *¿Qué es usted, profesor Foucault? Sobre la arqueología y su método* (pp. 223-265). Siglo XXI.
- Foucault, M. (2017). *Seguridad, territorio, población* [Curso en el Collège de France]. Fondo de Cultura Económica.
- Franco, M. (2020). *Laboratorio favela*. Tinta Limón.
- IESS. (2021). Boletín estadístico N.º 25, año 2020. Quito-Ecuador. [https://www.iess.gob.ec/documents/10162/8421754/10\\_BOLETIN\\_ESTADISTICO\\_25\\_2020?version=1.1](https://www.iess.gob.ec/documents/10162/8421754/10_BOLETIN_ESTADISTICO_25_2020?version=1.1)
- INEC. (2020a). Boletín técnico N.º 01-2020-CSTNRH. Cuentas satélite del trabajo no remunerado de los hogares 2016-2017. Cuentas Económicas. Quito-Ecuador. [https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Estadisticas\\_Economicas/Cuentas\\_Satelite/Cuenca\\_satelite\\_trab\\_no\\_remun\\_2017/3\\_Boletin\\_Tecnico\\_CSTNRH.pdf](https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Estadisticas_Economicas/Cuentas_Satelite/Cuenca_satelite_trab_no_remun_2017/3_Boletin_Tecnico_CSTNRH.pdf)
- INEC. (2020b). Cuentas satélite del trabajo no remunerado de los hogares 2007-2017. Metodología. Quito-Ecuador. [https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Estadisticas\\_Economicas/Cuentas\\_Satelite/Cuenca\\_satelite\\_trab\\_no\\_remun\\_2017/7\\_Documento\\_metodologico\\_CSTNRH.pdf](https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Estadisticas_Economicas/Cuentas_Satelite/Cuenca_satelite_trab_no_remun_2017/7_Documento_metodologico_CSTNRH.pdf)
- King, K., Carranza, C. y Maldonado, R. (2022 en prensa). Ecuador entre el retorno de los privilegios y el sálvese quien pueda. En CLACSO (2022) *Panorama y desafíos de la seguridad social en América Latina y el Caribe*, GT Seguridad Social y Sistemas de Pensiones. Argentina
- Mazzucato, M. (2019). *El valor de las cosas: quién produce y quién gana en la economía global* (R. González Ferriz, trad.). Taurus.
- Michels, T. (1999). Uprising of 20.000 (1909). *Shalvi/Hyman Encyclopedia of Jewish Women*. <https://jwa.org/encyclopedia/article/uprising-of-20000-1909>
- OIT. (2016). Proyecto editorial: La seguridad social y las trabajadoras no remuneradas del hogar. [http://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-lima/documents/publication/wcms\\_493912.pdf](http://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-lima/documents/publication/wcms_493912.pdf)
- Pérez, A. (2005). Economía del género y economía feminista ¿Conciliación o ruptura? *Revista Venezolana de Estudios de la Mujer*, 10(24), 43-63. Centro de estudios de la Mujer (CEM-UCV).
- Pérez, A. (2014). Del trabajo doméstico al trabajo de cuidados. En C. Carrasco (ed.), *Con voz propia. La economía feminista como apuesta teórica y política* (pp. 49-74). La Oveja Roja
- Pérez, A. (2019). *Subversión feminista de la economía. Aportes para un debate sobre el conflicto capital-vida*. Traficantes de Sueños.
- Perkins, C. (2018 [1898]). *Women and economics*. Global Grey.
- Polanyi, K. (2003). *La gran transformación: los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. FCE.
- Rubin, G. (1986). El tráfico de mujeres: notas sobre la «economía política» del sexo. *Revista Nueva Antropología*, VIII(30), 95-145. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2168393>
- Rodríguez, C. (2017). *Economía feminista*. [https://Libro-Economia-feminista\\_web.pdf](https://Libro-Economia-feminista_web.pdf)
- Tristán, F. (2018). *Unión obrera*. Partido de la Revolución Democrática.



RESEÑAS

Vol. 74, N.º 119 (mayo 2022)





*Karem Minda, Joel Ocampo,  
Renato Rivera*

EVALUACIÓN DE CUATRO DÉCADAS DE PRIVATIZACIÓN DE PENSIONES EN AMÉRICA LATINA (1980-2020): PROMESAS Y REALIDADES (CARMELO MESA-LAGO, 2021)

Universidad Central del Ecuador

**DOI:** [10.29166/economia.v74i119.3828](https://doi.org/10.29166/economia.v74i119.3828)

*Evaluación de cuatro décadas de privatización de pensiones en América Latina (1980-2020)* es el título de la monografía escrita por el Dr. Carmelo Mesa-Lago, académico distinguido de la Universidad de Pittsburgh y autor de más de setenta libros sobre el estudio comparativo de los sistemas económicos, historia económica de Cuba, y economía de la seguridad social, salud y sistemas de pensiones en América Latina. Esta última lo ha llevado a especializarse como consultor de organismos internacionales siendo acreedor de múltiples premios y reconocimientos, debido al desarrollo de una extensa bibliografía y trabajos de campo a lo largo de Latinoamérica.

En las páginas de esta obra, se evalúan los sistemas privados de pensiones en América Latina, desde que se promulgó la

primera reforma estructural de privatización del sistema de pensiones de Chile en los años ochenta, tendencia que posteriormente se extendió a toda Latinoamérica y el mundo.

Durante la época neoliberal, liderada por Milton Friedman, ganador del Premio Nobel de Economía y fundador de la Escuela de Economía de la Universidad de Chicago, se popularizaron las ideas sobre la nula intervención del Estado, la privatización y desregulación de las políticas públicas, entre ellas, el sistema de pensiones, en donde once países latinoamericanos entre 1981 y 2008 implementaron reformas estructurales de pensiones, cambiando total o parcialmente los sistemas de prestación pública a un sistema de capitalización individual y administración privada. Las reformas estructurales adoptaron tres modelos: a) sustitutivo, que cerró el sistema público y lo reemplazó por completo por el privado (Chile 1981; Bolivia y México, 1997; El Salvador, 1998; República Dominicana, 2003); b) mixto, que mantuvo el sistema público como un pilar y agregó un segundo pilar privado (Argentina, 1994; Uruguay, 1996; Costa Rica, 2001; Panamá, 2008); y c) paralelo, que mantuvo el sistema público y agregó el sistema privado, ambos compitiendo entre sí (Perú, 1993; Colombia, 1994).

Las reformas estructurales implementadas en América Latina fueron impulsadas por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional mediante el acceso a créditos multimillonarios y el asesoramiento en materia de políticas con el principal objetivo de promover la privatización de los sistemas de pensiones, agravados por el envejecimiento de la población. Sin embargo, en la práctica la dicha privatización no produjo los resultados esperados. Las tasas de cobertura se estancaron o disminuyeron, los niveles de prestaciones se deterioraron y las desigualdades de género e ingresos se agravaron. En este sentido,

Mesa-Lago ratifica que los defectos de los sistemas privados latinoamericanos conllevaron a cuatro reformas que han eliminado o cambiado substancialmente el sistema privado. Por ejemplo, Argentina (2008) y Bolivia (2010) cerraron el sistema privado y pasaron a todos sus asegurados y fondos al sistema público. Por su parte, Chile (2008) mantuvo el sistema privado, pero efectuó cambios positivos al interior de este. Por último, El Salvador (2017) también mantuvo el sistema privado, pero su objetivo fundamental fue reducir el déficit fiscal.

Posteriormente, el autor evalúa las promesas y realidades de nueve sistemas privados latinoamericanos entre los años 1999 y 2019, sobre la base de cinco principios de la seguridad social: a) cobertura de la población económicamente activa y adultos mayores; b) solidaridad social y equidad de género; c) suficiencia de las prestaciones; d) administración eficiente y costos razonables; y e) sostenibilidad financiera y actuarial. De esta evaluación se obtuvo que, durante los años 1999 y 2008, los sistemas privados no lograron expandir la cobertura contributiva en los adultos mayores, al mismo tiempo, la tasa de remplazo promedio en los sistemas privados fue del 39%, lo que resultó ser inferior al mínimo establecido por la OIT y al promedio del 64% en los sistemas públicos. Los costos administrativos durante el año 2002 aumentaron entre dos y diez veces en cuatro países latinoamericano. No obstante, un aspecto positivo en la administración de los sistemas privados es la mejora en la elaboración de informes periódicos del fondo acumulado por los asegurados y la reducción de tiempos para ejecutar las pensiones.

En el 2001 la OIT reforzó el diálogo social, en el que establece que la reforma de pensiones debe ser precedida por un debate que envuelva a todas las partes involucradas, sin embargo, la mayoría de las reformas de pensiones se hicieron sin

previo diálogo social lo que generó problemas de legitimidad. Por ejemplo, en Argentina hubo poca discusión pública, en Bolivia hubo largas negociaciones, pero no se tomaron en cuenta a todos los involucrados, en Chile el presidente de turno, Michele Bachelet, nombró un consejo consultivo con quince representantes de todos los sectores, y en El Salvador no existió un diálogo social, solo hubo acercamientos por parte del Ejecutivo que elaboró su propia propuesta.

El impacto de las reformas en la población adulta mayor fue diverso entre las economías de estudio. En el caso argentino (2005-2007) se provocó la creación e introducción de la «moratoria» lo que permitió a los asegurados jubilarse sin haber cumplido los treinta años de aportes requeridos. Bolivia (2010) redujo la edad para la jubilación la que pasó de 65 a 60 años. Chile (2008) comenzó a incorporar a los trabajadores autónomos, además, de la creación de la Pensión Básica Solidaria (PBS). Finalmente, El Salvador incumplió el mandato de expandir la cobertura en grupos difíciles de incorporar.

Respecto a la solidaridad social, Argentina extendió el sistema de pensiones a fin de incorporar a los grupos de bajos ingresos y a la población adulta mayor para que puedan acceder a la pensión básica con financiamiento total por parte del estado. Bolivia realizó el recorte en la edad de las pensiones no contributivas, gracias a ello, se redujo la pobreza, se creó el fondo de solidaridad lo que favoreció a las personas de menores ingresos y se impulsó a la cotización solidaria impuesta a los asegurados de altos ingresos. Chile creó la pensión básica universal (PBU) y el aporte previsional solidario (APS). Por último, El Salvador estableció tres prestaciones para ayudar a las personas que no cumplían con los veinticinco años de cotizaciones.

Paralelamente la suficiencia de las prestaciones experimentó un incremento

positivo pero desigual en los diferentes países latinoamericanos. En el caso de Argentina, la población beneficiaría luego a triplicarse. Bolivia expandió las condiciones de derechos y prestaciones, y estableció tres regímenes de pensiones: contributivo con cuentas individuales, semi-contributivo con un subsidio solidario, y no contributivo. Chile duplicó el número de personas que recibían el PBS y APS y finalmente, El Salvador agregó tres prestaciones nuevas, aunque, se estableció un tope a las pensiones, logrando así, reducir el nivel general de pobreza.

Por otra parte, Colombia y Perú se establecen como casos particulares producto de arreglos políticos. Colombia, para ejecutar la reforma estructural, realizó en el 2015 la integración de los dos sistemas sugiriendo la creación de cuatro pilares: pensión no contributiva, sistema de reparto, sistema privado y el voluntario de ahorro adicional, con el objetivo de eliminar las inequidades debido a las diferencias entre los sistemas, y garantizar así la sostenibilidad financiera, a pesar de ello, se estableció la eliminación del sistema público así como una extensión a la pensión básica de protección a la pobreza. Perú consideró que el sistema de pensiones tiene fallas por lo que recomienda eliminar y crear nuevas entidades de naturaleza mixta, para así reducir los inconvenientes presentados en el anterior sistema y otorgar subsidios a las personas aseguradas que tengan bajos ingresos.

En cuanto al sistema de pensiones brasileño, la obra sintetiza el comportamiento de los subsistemas, así como los regímenes especiales que lo conforman: a) Régimen General de Previsión Social, y de reparto simple, administrado por el Instituto Nacional de Seguridad Social; b) Régimen de Pensiones para empleados del Gobierno de la Unión de reparto simple; y c) Régimen de Previsión Complementaria. Valiéndose de tres de las cinco reformas

paramétricas aprobadas en 1998, 2003 y 2019, Carmelo compara la evolución de los principales indicadores de cobertura sobre la población brasileña, descomponiéndola por sectores en un análisis generalizado, y por quintiles de ingreso para especificar la población de impacto. Concluyendo que las reformas llevadas a cabo en Brasil aumentaron el nivel de cobertura y gasto medido como porcentaje del PIB en el sistema de pensiones.

Para finalizar, se destacan los resultados de las re-reformas realizadas en Argentina (2008), Bolivia (2010), Chile (2008) y El Salvador (2017), las cuales demostraron la ineficiente capacidad de diálogo entre los diversos y diferentes sectores que componen la economía de un país, impidiendo la aceptación de una propuesta sólida e integradora. Así como la necesidad de mejora de los resultados respecto a cobertura del sistema, solidaridad social, equidad de género y la sostenibilidad financiera-actuarial. Paralelamente, se establecen una serie de recomendaciones que permitirían mejorar las reformas al sistema de pensiones, partiendo de la creación de una base de datos para la construcción de estadísticas sólidas, unificadas y oportunas, la mejora de la escucha activa a los diferentes sectores sociales, y la optimización de la administración de cada régimen.

Sin lugar a duda, esta obra enriquece el conocimiento acerca de la privatización de los sistemas de pensiones en América Latina, esto gracias a su extensa literatura académica y al riguroso estudio estadístico de los últimos cuarenta años desde la primera reforma de privatización en Chile propuesta en los años ochenta.



POLÍTICA EDITORIAL Y NORMAS DE PUBLICACIÓN

Vol. 74, N.º 119 (mayo 2022)



## **POLÍTICA EDITORIAL**

La Revista Economía es una publicación de carácter semestral del Instituto de Investigaciones Económicas (IIE) de la Universidad Central del Ecuador. Constituye un espacio de reflexión crítica de la realidad socioeconómica y ambiental contemporánea, especialmente del Ecuador y de América Latina. La Revista Economía persigue un pensamiento plural y diverso en la economía y en las ciencias sociales para responder con voces alternativas y críticas a los problemas y retos de la sociedad latinoamericana. Los destinatarios de la revista son personas, organizaciones e instituciones del sector público o privado que se vinculan en el quehacer de la economía crítica en América Latina.

## **SECCIONES**

Cada edición de la Revista Economía tiene una temática central (sección Dossier), la cual es gestionada por un coordinador especialista en ese campo. El tema del dossier es público en convocatorias abiertas difundidas por medios electrónicos. La Revista Economía recibe durante todo el año trabajos para su sección Estudios Socioeconómicos, que incluye trabajos no relacionados con el dossier, pero sí con las ciencias económicas. La Revista Economía también publica en cada número reseñas de obras científicas de relevancia.

## **SELECCIÓN DE LOS ARTÍCULOS**

Los artículos sometidos a revisión serán evaluados por un sistema de doble ciego (*double blind peer review*). Cada artículo será evaluado según criterios de pertinencia, calidad, claridad de expresión, originalidad y relevancia por parte de al menos dos lectores. Además de los criterios de contenido, los artículos deben ajustarse a la política editorial y las normas de publicación.

## **REQUISITO DE ORIGINALIDAD**

Los artículos presentados deben ser inéditos y representar un esfuerzo científico original. Los trabajos que se considerarán para su publicación en la Revista Economía deben tomar en cuenta estas normas de publicación.

## **NORMAS DE PUBLICACIÓN**

Los trabajos que se considerarán para su publicación en la Revista Economía deben tomar en cuenta estas normas de publicación.

### **SOBRE EL CUERPO TEXTUAL**

1. En la portada, las colaboraciones deben hacer constar, en este orden: i) título del artículo en dos idiomas, al menos uno de ellos en español, ii) nombre del

autor o autora acompañado del grado académico, iii) adscripción institucional u organizacional, iv) dirección electrónica, y v) fecha de envío. Los títulos no deben exceder de 20 palabras.

2. Toda colaboración —menos las reseñas— debe tener un resumen ejecutivo (*abstract*) de entre 80 y 100 palabras en castellano y en inglés. Bajo los dos resúmenes se pone entre tres y cinco palabras clave, seleccionadas entre los códigos de clasificación temática jel (ver *v. gr.* <http://ru.iiec.unam.mx/view/subjects/>).
3. Todo el texto principal —incluso la primera hoja, las notas al final, la bibliografía— tendrá una interlínea de 1,5 y se usará la tipografía Times New Roman, tamaño 12.
4. La bibliografía citada en el texto principal se colocará al final del trabajo con sangría francesa.
5. La primera vez que aparezcan siglas deberá escribirse su significado completo, luego solamente las siglas.
6. La cantidad de figuras y tablas se limita a máximo tres elementos. Los editores de la revista se reservan el derecho de eliminar los demás cuando sean usados de manera excesiva.
7. Los títulos de figuras y tablas deben ser concisos, sin que superen las 20 palabras.
8. No se aceptan anexos.

#### SOBRE LA EXTENSIÓN

9. La extensión de los textos puede medirse con «caracteres con espacios» (cce) o «caracteres sin espacios» (cse). En ambos casos, la extensión se mide sin la bibliografía. La extensión de los artículos variará según las secciones de la revista.
  - De 30 000 a 40 000 CCE para artículos de la sección Dossier
  - De 15 000 a 20 000 CCE para la sección Estudios Socioeconómicos
  - De 10 000 a 15 000 CCE para la sección Reseñas
  - De 25 000 a 35 000 CSE para artículos de la sección Dossier
  - De 12 000 a 17 000 CSE para la sección Estudios Socioeconómicos
  - De 8 000 a 13 000 CSE para la sección Reseñas

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

10. El estándar de las referencias bibliográficas al que se acoge y rige la Revista Economía es el estilo apa en su sexta edición (2009). A manera de guía para las citas y la bibliografía, se detalla a continuación los casos más comunes.

#### CITAS

11. La cita corta, que es de menos de cuarenta palabras, va dentro del cuerpo textual (párrafo). Se la puede manejar de dos maneras:
  - Con énfasis en el autor, cuya secuencia esquemática es: Apellido, (año), «cita», (página), punto. Ejemplo:

Morales (2009) afirma: «Morbi dolor sapiens» (pág. 68).

- Con énfasis en el texto, cuya secuencia esquemática es: «cita», (Apellido, año, página), punto. Ejemplo:

«Morbi dolor sapien» (Morales, 2009, pág. 68).

12. La cita larga, que es de más de cuarenta palabras, va en párrafo aparte, sin cursiva ni comillas y con sangría. Se la puede manejar —al igual que con las citas cortas— de dos maneras:

- Con énfasis en el autor, cuya secuencia esquemática es: en párrafo precedente Apellido, (año), cita en párrafo independiente, punto, (página). Ejemplo:

Morales (2009) afirma:

Quisque purus mauris, ullamcorper quis varius eu, placerat a felis. Aliquam consequat bibendum neque eu efficitur. Vivamus scelerisque, purus et vestibulum efficitur, leo quam blandit neque, nec rutrum urna urna in nunc. Sed diam nunc, porta vitae aliquet sed, dapibus at metus. Vestibulum at ex imperdiet, luctus nisi eget, interdum purus. (pág. 68)

- Con énfasis en el texto, cuya secuencia esquemática es: cita en párrafo independiente, punto, (Apellido, año, página). Ejemplo:

Quisque purus mauris, ullamcorper quis varius eu, placerat a felis. Aliquam consequat bibendum neque eu efae aliquet sed, dapibus at metus. Vestibulum at ex imperdiet, luctus nisi eget, interdum purus. (Morales, 2009, pág. 68)

#### SOBRE LA DISPOSICIÓN TEXTUAL INTERIOR

13. Se pueden manejar hasta dos niveles de subtítulos, que deberán ir corridos al margen izquierdo y enumerados con números arábigos. Ejemplo:

1. Título 1 1.1. Subtítulo 1 1.2. Subtítulo 2
2. Título 2 2.1. Subtítulo 1 2.2. Subtítulo 2

#### NOTAS FINALES

14. La Revista Economía no utiliza pie de páginas. Todas las aclaraciones complementarias deben ser puestas al final del documento como notas finales.

#### TABLAS Y FIGURAS

15. En el texto principal no se incluirán tablas ni figuras —con figuras entiéndase gráficos, mapas, fotografías—. Solamente debe escribirse entre paréntesis el verbo ver y el número de tabla o figura a la que se hace referencia. Ejemplo:

Lorem ipsum dolor sit amet, consectetur adipiscing elit. Aliquam consequat bibendum neque eu efficitur (ver Tabla 3). Morbi dolor sapien, venenatis bibendum vestibulum a, laoreet eget orci. Quisque purus mauris, ullamcorper quis varius eu, placerat a felis.

16. Las tablas o figuras se deben eliminar del texto principal y enviar en un archivo separado (Excel, por ejemplo). Toda la información contenida en columnas y filas, fuentes, etc. debe ser traducido al español («ee.uu» en lugar de «usa»).
17. Las tablas deben tener en la parte superior la palabra Tabla, un número secuencial y un título; en la parte inferior una Nota y la Fuente, si aplica. Ejemplo:

Tabla 1. Lorem ipsum dolor sit amet

Categoría	Categoría	Categoría	Categoría
Variable			
Variable			

Nota: Morbi dolor bibendum vestibulum. Fuente: Morales (1995, pág. 3).

- Las notas informan y ofrecen explicaciones relacionadas con la tabla. La cita de la fuente —sea, libro, revista, página web, etc.— solo se la hace si la tabla no es de propia autoría y siguiendo las normas de referencia expuestas.
18. Las figuras deben tener en la parte superior la palabra Figura, un número secuencial y un título; en la parte inferior una Nota, si aplica, y —obligatoriamente— la Fuente. Ejemplo:

Tabla 1. Lorem ipsum dolor sit amet



Nota: Morbi dolor bibendum vestibulum. Fuente: Morales (1995, pág. 3).

- Las notas informan y ofrecen explicaciones relacionadas con la figura. La cita de la fuente —sea, libro, revista, página web, etc.— solo se la hace si la figura no es de propia autoría y siguiendo las normas de referencia expuestas.
  - Las figuras se deben enviar en archivo adjunto en alta resolución de al menos 300 pixeles por pulgada, o en formato vectorial.
19. Las figuras deben enviarse obligatoriamente con los datos numéricos correspondientes.
  20. La Revista Economía se reserva el derecho de poner determinados tablas y figuras a todo color cuando las necesidades explicativas e interpretativas lo exijan.

#### ASPECTOS GENERALES

21. Cualquier situación no prevista en estas normas de publicación será resuelta por el editor general.



EDITORIAL UNIVERSITARIA

Esta revista científica se terminó de diseñar y diagramar en el mes de mayo de 2022 en los talleres de Editorial Universitaria —se usó como tipografía base *Source Serif Pro* tamaño 12-14— siendo rector de la Universidad Central del Ecuador el Dr. Fernando Sempértegui Ontaneda y director de Editorial Universitaria el Prof. Gustavo Pazmiño.

REVISTA ECONOMÍA  
VOL. 74 | N.º 119 | MAYO 2022

**DOSSIER**

**MERCADO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL EN TIEMPOS DE PANDEMIA: ESTUDIOS DE CASO EN AMÉRICA LATINA Y EUROPA**

Panamá: políticas del «Consenso de Washington», explotación de la fuerza de trabajo, tasa de ganancia y la covid-19  
*Wiliam Hughes, Universidad de Panamá (Panamá)*

Estructura del mercado laboral y reproducción de la fuerza de trabajo en Paraguay en contexto de crisis y pandemia  
*Alhelí González, Sociedad de Economía Política del Paraguay (Paraguay)*

Políticas laborales y pandemia, cambio de paradigma o profundización: los casos de España y Grecia  
*José Castillo, Universidad Complutense de Madrid (España)*  
*Amanda Vega, Universidad Complutense de Madrid (España)*

**ESTUDIOS SOCIOECONÓMICOS**

La seguridad social en Ecuador una relectura desde la economía feminista  
*César Carranza, Universidad Central del Ecuador (Ecuador)*  
*Martina Pérez, Universidad Central del Ecuador (Ecuador)*