



OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO



FUNDACION FORD

EXCLUSION SOCIAL EN EL MERCADO DE TRABAJO EN MERCOSUR Y CHILE

Jaime Ruiz-Tagle
Coordinador

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2000

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, a condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción hay que formular las correspondientes solicitudes al Servicio de Publicaciones (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, solicitudes que serán bien acogidas.

ISBN 92-2-312036-5

Primera impresión 2000

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras. La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implica aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en calle Luis Carrera 1131, Vitacura, Santiago de Chile o pidiéndolas a Casilla 19.034, CP 6681962, e-mail: etm@oit Chile, Santiago, Chile.

Impreso en Chile

PRÓLOGO

La historia de América Latina ha estado marcada por una lucha constante por superar los problemas económicos, políticos y sociales que la han caracterizado. Desde el punto de vista de las ciencias sociales, ello ha derivado en un cuerpo sustantivo de conocimientos relacionados con los más diversos aspectos de la realidad. De particular importancia han sido la teoría de la dependencia y los análisis de la heterogeneidad estructural, de las relaciones centro periferia, de la marginalidad, de la pobreza.

Durante las últimas décadas, el análisis que más prioridad ha tenido en términos de políticas públicas ha sido el relacionado con la pobreza. Tanto organismos nacionales como internacionales han dedicado significativos recursos y esfuerzos para especificar sus dimensiones, causas y posibles soluciones. Ello también ha ido acompañado de la evidente importancia que la discusión netamente económica ha adquirido, no sólo en el desarrollo de las ciencias sociales sino que también en el ámbito del discurso y las políticas públicas. En cierta medida los problemas de la sociedad han adquirido si no una unidimensionalidad, una desbalanceada preponderancia de sus aspectos económicos por sobre las demás áreas que conforman las estructuras y procesos sociales.

En este contexto es que la OIT comenzó a reflexionar sobre la necesidad de abarcar aspectos relacionados con la constitución de la sociedad que fueran más allá del problema del bajo ingreso, que es la referencia de la pobreza. Estos otros aspectos se relacionan de manera más amplia con la integración social, con la participación de los individuos y las instituciones en las estructuras y procesos que acaecen en las sociedades.

Ya a comienzos de la década de los 90 se percibía que una de las características de la senda de desarrollo que se estaba impulsando, tanto a nivel mundial como en los países, es que producía efectos de desintegración y de

exclusión social de ciertos sectores de la sociedad. Ello estaba ocurriendo no sólo en los países en vías de desarrollo, fenómeno que había estado históricamente presente, sino que también en los países más desarrollados, particularmente en los centros urbanos, incluyendo las principales capitales de esos países. Estas manifestaciones de exclusión eran y son observables en las diferentes dimensiones en las cuales los individuos están colocados en la sociedad: política, cultural, social y económica, por mencionar las principales.

Una de las dimensiones más importantes es lo que ocurre en el mercado del trabajo, ya que no cabe duda que la manera cómo los individuos están insertados o excluidos de él influye en forma muy significativa en su grado de integración a la sociedad. De hecho, el empleo es el principal determinante del status de las personas. Pero el mercado del trabajo se presenta en la actualidad como una realidad segmentada en la cual se encuentran buenos empleos junto con empleos precarios, no registrados, temporales, de baja calificación, escasa protección social y bajos ingresos. Además, las tasas de desempleo permanecen en niveles altos y las de participación son preocupantemente bajas para sectores seleccionados.

Este libro recoge el resultado de investigaciones realizadas en los países del MERCOSUR y Chile, con un doble propósito: evaluar el impacto que la apertura comercial (componente esencial del modelo actual de crecimiento económico) y la reestructuración del Estado han tenido sobre el mercado del trabajo, y avanzar con representantes gubernamentales, de empleadores y de trabajadores en la discusión de formas de mejorar la integración social a través del mercado laboral.

El Proyecto contó con el valioso apoyo de la Fundación Ford y en particular de Anthony Tillett, Asesor de Programas. Por parte de la OIT, José de Figueiredo, Gerry Rodgers y Emilio Klein diseñaron el Proyecto. Jaime Ruiz-Tagle, consultor de la OIT, coordinó su ejecución.

Víctor E. Tokman
Director Regional

Santiago, enero de 2000

Indice

INTRODUCCION	9
Capítulo I LA PERSPECTIVA TEORICA Y METODOLOGICA DE LA EXCLUSION SOCIAL	13
Capítulo II EL PROCESO DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL. GLOBALIZACION Y CAMBIOS EN EL ROL DEL ESTADO	29
Capítulo III LA EXCLUSION SOCIAL EN EL MERCADO DE TRABAJO	45
Capítulo IV ASPECTOS INSTITUCIONALES DE LA EXCLUSION SOCIAL EN EL MERCADO DE TRABAJO	95
Capítulo V POSICION DE LOS ACTORES FRENTE A LA EXCLUSION SOCIAL EN EL MERCADO DE TRABAJO	121
CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS	135
BIBLIOGRAFIA	143

INTRODUCCIÓN

El concepto de exclusión social ha sido ampliamente utilizado en los países industrializados, y en particular en la Unión Europea, sobre todo a partir de la década de los 80. La OIT se ha planteado la pregunta de su relevancia para otros continentes y ha constatado que la perspectiva teórico metodológica de la exclusión social ha dado resultados valiosos también en ellos.

De hecho, el modelo de desarrollo económico en curso en América Latina, basado fundamentalmente en la apertura al exterior, con un rol predominante de la empresa privada, si bien puede contribuir a la disminución de la pobreza, lleva consigo una tendencia a la polarización, al desarrollo de sociedades con fuertes desigualdades.

Por eso, se ha sostenido que, para avanzar en la solución de este problema, es necesario impulsar la integración y la cohesión social. Se requiere, entre otras cosas, una transformación de las instituciones sociales –como las que conciernen a la seguridad social, la legislación laboral y la formación profesional– de tal manera que cumplan funciones solidarias.

Se ha planteado también que muchas de las desigualdades e injusticias que aparecen en el proceso de desarrollo económico pueden ser interpretadas como exclusiones: de los derechos básicos, de las instituciones sociales, de los mercados y de las oportunidades de ingresos, de representación y de participación. Por lo tanto, la exclusión social puede ser vista como la raíz de los procesos de empobrecimiento y de la misma pobreza. Se trata de un proceso dinámico, que afecta continuamente a nuevos grupos sociales, o agrava la situación de los ya marginalizados, profundizando las desigualdades.

En consecuencia, se ha considerado conveniente y necesario que el tema de la exclusión social sea puesto en la agenda de las instituciones concernidas por las políticas sociales y laborales.

A partir de estas consideraciones se diseñó un proyecto con una doble naturaleza, a la vez de estudio y de intervención social, sobre la exclusión social en los países del Mercosur y Chile. La producción de informaciones y análisis

sobre las principales características de la exclusión social en estos países tenía como uno de sus objetivos fundamentales contribuir a incorporar la perspectiva de la exclusión social en la reflexión y en los programas de actividades de los principales actores sociales, y sobre todo en los programas de las instituciones responsables de las políticas laborales.

En la organización del proyecto se incluyó un Comité Asesor, constituido por expertos y por representantes de los principales actores sociales. Entre las funciones de este Comité estuvo la de acotar la temática de estudio y de intervención social. Se acordó centrar el proyecto en la exclusión social relacionada con el mercado de trabajo, ya que de ella derivan desigualdades muy profundas en diversos ámbitos, y poner especial énfasis en dos procesos de particular relevancia en el último decenio, la globalización económica y la constitución de un nuevo rol del Estado, que estarían en la base de las nuevas formas de exclusión social en esta subregión.

Además, los miembros del Comité Asesor cumplieron otras funciones: contribuyeron a identificar los equipos nacionales responsables de los estudios; participaron en los seminarios internacionales y nacionales; entregaron sus opiniones y comentarios sobre los informes de los expertos; participaron en el seminario final de evaluación del proyecto.

En la reunión inicial del Comité Asesor, realizada en noviembre de 1997, se planteó la posibilidad de acotar aun más el proyecto, limitándolo a los efectos del Mercosur en la exclusión social del mercado del trabajo. Sin embargo, se consideró que era difícil identificar claramente el efecto Mercosur, aislando otras variables y en particular el efecto de la internacionalización en su conjunto. De hecho, sólo en dos países de la subregión, Paraguay y Uruguay, las exportaciones al Mercosur representaban más de la mitad de las exportaciones globales. En el caso del principal socio, Brasil, las exportaciones al Mercosur sólo representaban un 15% del total. Además, en el caso de Chile el problema era todavía mayor, ya que este país se encuentra solamente asociado al Mercosur y recién desde el año 1996.

Sin embargo, no hay duda de que el Mercosur ha contribuido a la integración de las economías y a la estabilidad democrática de los países miembros. Además, es muy probable, aunque sea difícil de documentar, que este proceso de integración regulado haya contribuido a evitar altibajos en el crecimiento económico, altibajos que tienden a generar mayores desigualdades, perjudicando especialmente a los más pobres (French-Davis, 1999b), ya que ellos tienen menos capacidad de aprovechar las oportunidades favorables y de defenderse en los períodos críticos.

Un planteamiento interesante que surgió en el Seminario Subregional Introductorio, realizado en marzo de 1998, fue la posibilidad de distinguir entre los sectores transables y los no transables, con el objeto de comparar los efectos de la internacionalización sobre las diferentes formas de exclusión social en el trabajo. Con todo, esta propuesta no llegó a ser asumida, sin duda debido a la dificultad de encontrar informaciones diferenciadas por sector, pero también debido al hecho de que los vaivenes de la economía

internacional afectan también en forma significativa a sectores no transables, como el de la construcción.

Por otro lado, no fue fácil distinguir en la práctica entre las antiguas y las nuevas formas de exclusión laboral, ya que en algunos países o regiones pueden tener vigencia actualmente en forma simultánea. Esto sucede, por ejemplo, cuando el proceso de exclusión histórica de los trabajadores del campo tiene lugar paralelamente a la exclusión de trabajadores provocada por procesos modernos, ligados a la economía internacional, como la apertura de nuevos caminos, puertos o aeropuertos. Sin embargo, en el Seminario Subregional Introductorio se enfatizó que el objetivo específico de nuestra investigación eran las nuevas formas de exclusión social en el mercado de trabajo, en general las que habían aparecido en la última década, y sobre todo las ligadas a los procesos de globalización y a los cambios en el rol del Estado.

En otro plano, es necesario enfatizar que tanto en los seminarios internacionales como en los nacionales participaron no solamente miembros de los equipos de investigación, sino también representantes de las organizaciones sindicales, empresariales y de gobierno. En este sentido se puede sostener que los informes de investigación, y en particular las líneas de política contenidas en ellos, tuvieron en cuenta en forma muy directa la posición de los actores sociales.

En definitiva, se constituyeron siete Equipos de trabajo. En el caso de Argentina, el investigador responsable fue el Profesor Julio César Neffa, Director del PIETTE del CONICET (Programa de Investigaciones Económicas sobre Tecnología, Trabajo y Empleo, Buenos Aires). En Brasil, el Equipo estuvo a cargo del Profesor Pedro Luis Barros Silva, Coordinador del Núcleo de Estudios de Políticas Públicas, de la Universidad de Campinas. En Chile, el trabajo fue dirigido por el Profesor Guillermo Wormald, del Instituto de Sociología de la Universidad Católica de Santiago, en colaboración con el Equipo Técnico Multidisciplinario (ETM) de la OIT. En Paraguay, se trabajó con un Equipo del Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos (CPES), encabezado por el Profesor Luis Galeano. En Uruguay, el Equipo estuvo a cargo de Martín Buxedas, Investigador del Centro Interdisciplinario de Estudios del Uruguay (CIEDUR). Además, nos pareció pertinente dar una mayor importancia relativa al caso de Brasil, por lo cual se constituyó también un Equipo en el Estado de Ceará (Nordeste), encabezado por la Profesora María Neyára de Oliveira Araújo, de la Universidad Federal de Ceará. Por último, conviene mencionar un estudio de tipo transversal, que se centró en el tema de los “activos” de los trabajadores y la exclusión social, tomando como referencia solamente dos países, Argentina y Uruguay; esta investigación fue coordinada por Rubén Kaztman, Director de la CEPAL en Montevideo.

Cada uno de estos Equipos realizó tareas de investigación y redactó un informe final, que fue publicado en forma de documento por el ETM de la OIT en Santiago, durante el segundo semestre de 1999. La lista completa de los autores y títulos se encuentra en la bibliografía, al final de este libro. De hecho,

esta obra, que constituye una síntesis de los principales resultados del proyecto, se basa fundamentalmente en esos documentos.

Por último, conviene señalar que en noviembre de 1999 se realizó un seminario final de evaluación del proyecto, con algunos miembros del Comité Asesor y los responsables de los Equipos, para decantar en qué medida la perspectiva teórico metodológica de la exclusión social había constituido un aporte relevante para lograr nuevos conocimientos y para diseñar líneas de política. Se produjo un valioso debate, cuyas principales ideas han sido recogidas en las conclusiones de este libro.

Además de esta introducción y de esas conclusiones, el libro consta de cinco capítulos. El primero se refiere a la perspectiva teórica y metodológica de la exclusión social. El segundo concierne al proceso de desarrollo económico y social en los países del Mercosur y Chile, con particular referencia a los procesos de globalización y de cambio en el rol del Estado. El tercero se refiere a la exclusión social en el mercado de trabajo, desde un punto de vista estructural. El cuarto está consagrado a los aspectos institucionales de la exclusión social en el mercado de trabajo. En fin, el último se refiere a la posición de los actores sociales frente a las diversas formas de exclusión laboral.

CAPÍTULO I

La perspectiva teórica y metodológica de la exclusión social

En este capítulo nos vamos a centrar en el enfoque teórico-metodológico tal como ha sido desarrollado por la OIT, en tres etapas. En primer lugar, analizando las reflexiones internacionales recientes más importantes y su aplicación al mundo del trabajo. En segundo lugar, analizando el significado de la perspectiva de exclusión social para América Latina. Por último, considerando la utilización de esta perspectiva en lo que respecta los problemas del mercado del trabajo en los países del Mercosur y Chile.

A. LA PERSPECTIVA DE LA EXCLUSION SOCIAL EN EL MERCADO DE TRABAJO

Sin pretender realizar un recorrido completo por el “estado del arte” en esta materia, nos vamos a referir especialmente a las reflexiones que ha aportado la OIT en los últimos años. Más concretamente, vamos a revisar tres publicaciones del Instituto Internacional de Estudios Laborales (Ginebra): Figueiredo y de Haan (1998); Gore y Figueiredo (1997); Rodgers, Gore y Figueiredo (1995).

1. Exclusión y pobreza

Estas publicaciones señalan que al asumir la perspectiva de la exclusión social se quiere agregar nuevas dimensiones a las políticas contra la pobreza. Con esto no se pretende reemplazar la larga y variada tradición de los análisis sobre la pobreza, sino complementarla. De hecho, aunque se trata de conceptos muy diferentes, con frecuencia se sobreponen, sobre todo cuando el análisis se centra en la pobreza relativa, en la desigualdad social.

Con todo, los análisis sobre la pobreza se refieren especialmente a los recursos necesarios para sobrepasar una “línea”, basada en los ingresos monetarios, que permitirían satisfacer las necesidades básicas. O bien se refieren

directamente a la satisfacción de esas necesidades, según parámetros mínimos culturalmente aceptados. La perspectiva de la exclusión social, en cambio, pone de entrada énfasis en la desigualdad social: para que haya personas excluidas tiene que haber otras incluidas, tienen que existir estructuras y fuerzas de exclusión. La atención se centra, pues, en las estructuras sociales que generan pobreza.

El índice de desarrollo humano elaborado por el PNUD va más allá de los índices de pobreza, incluyendo parámetros de salud y educación. Sin embargo, tiende a manejar promedios nacionales o regionales, que no consideran las desigualdades sociales ni permiten identificar categorías sociales marginadas o excluidos.

En cambio, la perspectiva de la exclusión social se orienta más al análisis de las causas, de los procesos, de las instituciones y los actores. En este sentido, se acerca al enfoque de Amartya Sen (1981), que pone el énfasis en las capacidades y derechos de las personas, más que en la satisfacción de las necesidades básicas.

2. Multidimensionalidad

La perspectiva de la exclusión tiende a enfatizar la multidimensionalidad de las desventajas sociales, considerando aspectos económicos, jurídicos, culturales, etc. Los análisis de la pobreza, en cambio, pueden reducirse en el límite a recursos monetarios. Ahora bien, las diferentes dimensiones de la exclusión social interactúan entre sí, pero no siempre son congruentes; los individuos o grupos pueden estar incluidos en algunas dimensiones y excluidos en otras.

El carácter multidimensional de esta perspectiva ha sido criticado, incluso en los debates promovidos por la OIT, por ser demasiado amplio, y en consecuencia demasiado vago y ambiguo. En realidad, si un concepto no está bien definido, termina por ser poco útil como instrumento analítico. Por eso, se ha recomendado delimitarlo, haciendo distinciones apropiadas. Por ejemplo, se ha planteado la distinción entre dos situaciones completamente diferentes: una de exclusión permanente, en la cual ciertos grupos viven históricamente al margen de la sociedad; y otra en la cual la exclusión es creada y recreada por la operación de las fuerzas económicas y sociales. Es esta última forma de exclusión, generada por procesos económicos y sociales recientes, la que más nos interesa analizar.

Por otra parte, es cierto que la multidimensionalidad hace que a menudo el concepto de exclusión social no se preste para la identificación única de una población excluida; pero esta limitación puede ser compensada por una mayor riqueza del análisis.

3. Exclusión e integración

Ahora bien, los procesos de exclusión no deberían ser analizados independientemente de los procesos de inclusión, de integración social. En los

procesos de cambio de las sociedades, ciertos individuos o grupos se van integrando socialmente, mientras que otros son excluidos, o van quedando marginados frente a las nuevas oportunidades que se abren. Algunos prefieren incluso hablar de un proceso hacia la “cohesión social”, para indicar que los grupos marginados no deben simplemente integrarse a las estructuras sociales y sistemas de valores dominantes, sino que deben conservar su identidad específica.

Esto nos lleva a otro aspecto teórico-metodológico: se ha dicho que la perspectiva de la exclusión social, en lugar de atender especialmente a los que están arriba o abajo (dominantes y dominados) se preocupa más bien de los que están adentro y afuera (in – out). Siendo esto cierto, no hay que extremar las dicotomías, porque en la realidad la mayoría de la población se encuentra en una zona intermedia, parcialmente incluida y parcialmente excluida; y esta mezcla de inclusión/exclusión va variando con el tiempo, en el curso de la vida.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que en cada país la integración social, y en consecuencia la exclusión, es definida en forma diferente, según las pautas culturales predominantes. Dicho en otros términos, si bien es cierto que existen formas objetivas de exclusión social, también lo es que existen percepciones subjetivas de exclusión, igualmente importantes. Esto implica, entre otras cosas, que los excluidos mismos deben definir sus carencias prioritarias, así como sus estrategias para superar la exclusión.

4. Excluidos y excluyentes

En los debates se ha planteado incluso que la tendencia a la exclusión es una pauta de origen biológico, una tendencia a buscar protección y a reducir los riesgos. Por eso, para inducir a los excluyentes a aceptar una reducción de la exclusión, es necesario que ellos prevean que el riesgo será menor. En términos societales, es necesario que se perciba que la exclusión social tiene un alto costo, que incluye un gran riesgo; de tal manera que las ganancias de la inclusión social pueden ser mayores que las pérdidas que implica superar la exclusión.

Sin embargo, hay que evitar el error de plantear que las políticas de inclusión social son siempre juegos de suma positiva; no siempre lo son, de manera que pueden llevar a conflictos redistributivos.

La tendencia a excluir lleva a la fragmentación de las relaciones sociales, a la emergencia de nuevos dualismos y a la ruptura de la cohesión social. Este término, la cohesión, es relevante, ya que, a diferencia del término integración, no sugiere la incorporación de los marginados a una sociedad ya constituida, sino la adhesión entre los diversos elementos que constituyen el sistema social.

Con todo, no basta con mostrar que la exclusión social constituye un riesgo para los excluyentes y que la cohesión social es necesaria. Los que detentan el poder van a tener siempre tendencia a mantener su posición tradicional, y a menudo la inclusión de los excluidos va a significar que aquéllos pierdan una parte de su poder tradicional.

5. Los actores sociales

Lo anterior nos lleva al rol de los actores sociales. Ellos pueden cooperar para que la exclusión sea superada, pero pueden también oponer resistencia. De hecho, la exclusión social puede beneficiar a los incluidos, por ejemplo en el mercado del trabajo. Por eso, puede ser necesario que los excluidos formen sus propias organizaciones y movimientos, que les permitan ejercer presión sobre los actores sociales tradicionales.

Las empresas generan empleo, y en este sentido incluyen. Más aún, se ha planteado que las empresas pueden ser consideradas como la fuente principal de inclusión económica. Pero ellas también son fuente de exclusión, si se pierden empleos o se incrementa la inseguridad del mercado del trabajo.

Por otro lado, muchos trabajadores pueden ser excluidos de una representación efectiva. De hecho, las organizaciones sindicales tienen problemas para representar los intereses de muchos grupos excluidos, intereses que a menudo están en contradicción con los de muchos de sus miembros activos. No obstante lo anterior, los actores sociales pueden ir más allá de la representación de intereses, pueden también promover cambios sociales que contribuyen a una mayor integración social; en el caso de los sindicatos pueden contribuir a la unificación de la fuerza de trabajo en un medio globalizado.

El concepto de exclusión se asemeja al de discriminación, en el sentido de que hay actores y fuerzas sociales que excluyen o discriminan, como en el caso de la discriminación de género.

Los análisis centrados en la pobreza pueden descuidar el énfasis en el rol de los actores sociales; en el caso de la perspectiva de exclusión social esto no es así, ya que el término mismo remite a actores y fuerzas sociales que son los agentes en estos procesos. Se plantea la pregunta sobre quiénes son responsables de los procesos de empobrecimiento y marginalización.

6. Las instituciones

Los procesos de exclusión social operan también a través de las instituciones sociales. Ellas son instrumentos de inclusión, pero también de exclusión social. Los sistemas de seguridad social, por ejemplo, incluyen a algunos y excluyen a otros. Los procesos de exclusión pueden regirse por las reglas formales de las instituciones o por las reglas informales. Por ejemplo, las discriminaciones en el mercado laboral son ilegales, informales, pero suelen ocurrir en la práctica.

El énfasis puesto en el rol de las instituciones puede contribuir a comprender las causas de la exclusión social y a identificar los cambios necesarios para que las instituciones sean más integradoras.

Las instituciones públicas y otras involucradas en los procesos de exclusión/inclusión, pueden beneficiarse con una perspectiva de análisis que pone énfasis en el rol de los actores, que pueden ser sujetos de posiciones conservadoras o de cambio social.

7. Exclusión y empleo

Ahora bien, dentro de las políticas para combatir la exclusión social se considera que el empleo ocupa un rol central (aunque no exclusivo) porque contiene elementos integrativos fundamentales: es la principal fuente de ingreso, proporciona identidad social, conlleva legitimidad y reconocimiento social, facilita los contactos y la integración a redes, facilita la participación en acciones colectivas, etc. De hecho, muchas FORMAS de exclusión social se originan en la exclusión del mercado de trabajo.

Más en particular, el desempleo de larga duración ha sido considerado como una de las causas fundamentales de la exclusión social. Cuando el desempleo se prolonga, tiene consecuencias psicológicas y culturales, que deterioran las competencias, las habilidades e incluso la familia y la personalidad de los afectados. El desempleo de larga duración provoca desaliento, pérdida de la autoestima, depresión, lo que contribuye a generar problemas conyugales y a debilitar los vínculos con la familia y los amigos.

La exclusión más radical, en este sentido, es la que se manifiesta en la no participación involuntaria en la fuerza de trabajo. Luego sigue la exclusión del empleo, que se manifiesta a través de la tasa de desocupación. Pero también existe una forma de exclusión más sutil en el mercado del trabajo: la que se refiere a los empleos de buena calidad, y afecta a quienes tienen ocupaciones mal pagadas y de baja calidad.

Más aún, se ha constatado que se está produciendo un proceso de dualización, en el cual algunos acceden a buenos empleos, con un grado de seguridad suficiente y buenas condiciones de trabajo, mientras que la mayoría debe contentarse con malos empleos, mal remunerados, donde tiende a concentrarse la pobreza. No se trata ya solamente de empleos informales, en el sentido de las definiciones tradicionales de la OIT; se trata también de empleos relativamente formales, pero mal pagados, con escaso o nulo acceso a los beneficios de la seguridad social.

Se ha constatado también que las mujeres experimentan formas diferentes y acumulativas de exclusión en el mercado del trabajo. Su tasa de participación es más baja, tienen tasas más altas de desocupación, menor acceso a empleos de calidad y ganan menos, incluso en ocupaciones semejantes. Tienen menos acceso a la seguridad social, sobre todo en el caso de las que realizan trabajo a domicilio o doméstico.

En fin, se ha llegado a determinar que la exclusión social en el mercado del trabajo está asociada no solamente a la falta de capital humano y cultural, sino también a la debilidad del “capital social”. Por eso, el mejoramiento del hábitat, el equipamiento comunitario y la participación en redes sociales son fundamentales en el proceso de integración laboral.

8. Orientaciones de políticas

Ahora bien, en las publicaciones de la OIT mencionadas han aparecido no solamente caracterizaciones de la exclusión social, particularmente en relación al mercado de trabajo, sino también orientaciones de política para superar la exclusión.

La primera se refiere a la participación social de los excluidos. Se plantea que los desempleados deberían ser organizados para participar en estrategias destinadas a superar el desempleo o a la creación de nuevos empleos. Más concretamente, los sindicatos deberían movilizar recursos para organizar a los marginalizados y excluidos. En términos más generales, se enfatiza que la organización social es un medio eficaz para luchar contra la exclusión social.

Otra orientación de política relacionada con la anterior se refiere a la “poderización” (*empowerment*) de los excluidos. Una de las características de éstos es que carecen de poder; de ahí la importancia de mejorar su participación en el poder (por ejemplo, a través de un mayor acceso a los medios de comunicación, a las autoridades, etc.).

En un plano más aplicado, las políticas para incrementar la integración social deberían dar prioridad al empleo, tanto desde el punto de vista de la oferta como de la demanda, ya que en torno al empleo se estructuran los otros tipos de exclusión social. En esta línea de política, como en las demás, es necesario focalizar, o ejercer una discriminación positiva hacia aquellos que tienen mayores problemas de empleo.

Por otra parte, el género es considerado un concepto básico para diseñar e implementar políticas antiexclusión. Sin embargo, las políticas de discriminación positiva en beneficio de las mujeres (como las cuotas, o las promociones), así como de otros grupos sociales, deben evitar que los receptores se sientan estigmatizados, lo que viene a constituir otra forma de exclusión social.

Ahora bien, las políticas deben situarse en el contexto internacional. En lo que respecta al contexto internacional reciente, en los debates hubo acuerdo en torno a la idea de utilizar el concepto de exclusión social para analizar los efectos de la globalización y los cambios en el rol del Estado. De hecho, desde los años '80, en el sistema globalizado hay cada vez más personas que se convierten en irrelevantes, superfluas o en obstáculos para su funcionamiento. Los cambios tecnológicos y organizacionales han estado separando cada vez más el aumento de la producción con respecto a la necesidad de una fuerza de trabajo amplia y estable.

Por lo tanto, sería un error analizar los procesos de exclusión social al interior de los países, sin tener en cuenta el contexto internacional de la globalización. Se puede constatar que incluso en países con alto crecimiento económico hay cada vez más trabajadores en empleos menos seguros. El crecimiento económico ya no garantiza el crecimiento del empleo; por el contrario, el desempleo ya no es solamente cíclico, sino que se ha convertido en una característica estructural del nuevo modelo de desarrollo.

Las reestructuraciones que provoca la globalización, tanto en los países desarrollados como en los que están en vías de desarrollo, generan una creciente vulnerabilidad e inseguridad en los puestos de trabajo, un creciente riesgo de exclusión social.

Estos procesos de reestructuración han ocurrido simultáneamente con un retiro del Estado de las actividades productivas y con una disminución de los funcionarios públicos, lo que ha acentuado los procesos de exclusión social en el mercado de trabajo.

Sin embargo, frente a los efectos excluyentes del proceso de globalización, y desde una perspectiva de integración, se requiere un Estado que asuma un rol muy activo en el desarrollo de las políticas sociales.

B. LA EXCLUSION SOCIAL EN AMERICA LATINA

En esta sección nos proponemos determinar con más precisión qué agrega esta perspectiva a los análisis sobre América Latina, y en qué medida se consideran relevantes en la región las dimensiones de la globalización y del cambio en el rol del Estado. Nos guiaremos especialmente por el documento de la OIT “La exclusión social en América Latina” (1995) que da cuenta de los resultados de un Foro Regional, realizado ese año en Lima con la participación de un conjunto de especialistas latinoamericanos. Retendremos aquellos aspectos más directamente ligados al mercado de trabajo y que más nos han orientado en nuestro proyecto.

En primer lugar, se constató que las fuerzas de inclusión tradicionales, el pleno empleo y la solidaridad sistémica, han perdido vigor en el marco de la reestructuración económica. Por lo tanto, se requiere buscar nuevas formas de integración social.

Sin embargo, se destacó la importancia del empleo como instrumento fundamental de la incorporación económica. Aunque no se puede volver al pasado, se requiere abrir posibilidades de empleos más estables y al menos con cierto grado de protección social.

Se constató también que las diversas formas de exclusión social no pueden tratarse al margen de la inclusión, porque ambas se combinan en la realidad: “los diferentes factores de exclusión e integración se compensan, se contradicen o se refuerzan acumulativamente, según los casos” (p. 10). La multidimensionalidad de esta perspectiva enriquece, pero a la vez hace más complejos los análisis.

Los procesos de inclusión social que experimentó América Latina a partir de la década de los ’30 —que comprendieron la migración rural-urbana, el aumento del empleo industrial, el desarrollo de la seguridad social, etc.— no permitieron incorporar toda la oferta laboral en el sector moderno de la economía, generándose una profunda “heterogeneidad estructural”: junto a las empresas capitalistas privadas y a las actividades gubernamentales, subsistieron las economías campesinas y se extendió el sector informal urbano. En otras palabras,

el proceso de desarrollo desigual de América Latina, tan analizado por la CEPAL, puede ser reinterpretado en términos de inclusión-exclusión.

Ahora bien, lo anterior nos lleva a un aspecto conceptual enfatizado en el Foro, el rechazo a referirse a la exclusión social en términos absolutos: “Resultó más útil analizar dimensiones y procesos específicos de exclusión que hablar de exclusión social en términos absolutos, oponiendo dicotómicamente excluidos e incluidos. Por cierto, existen situaciones de exclusión extrema, ‘núcleos duros’ de exclusión que comprenden a quienes sufren las consecuencias de una acumulación de procesos excluyentes. Pero, aún en las situaciones más duras, nos encontramos ante una graduación de situaciones derivadas de factores combinados de exclusión e inclusión. Hablamos de exclusión social cuando las diferentes formas de privación traspasan ciertos límites o estándares percibidos por la gente como sus derechos mínimos en la sociedad. La exclusión social, por lo tanto, si bien se refiere a una base material, depende del nivel de exigencia ciudadana y del grado de tolerancia de las desigualdades” (p. 20). Así pues, la exclusión social, en América Latina como sin duda también en otras regiones, se puede manifestar en grados muy diversos y tiene siempre una dimensión relativa, que remite a los valores dominantes en una sociedad determinada.

Por otra parte, en el Foro hubo “consenso en considerar al empleo como un factor clave de inclusión y exclusión social en nuestra sociedad. Para la mayoría de la gente, incluso para los más pobres, el empleo constituye la manera de obtener un ingreso; también es uno de los principales canales de acceso a los servicios sociales. Les da a las personas una identidad y un status en la vida social. La exclusión del empleo conlleva no sólo privaciones materiales, sino también la pérdida de derechos, de seguridad y de autoestima” (pág. 20). Ahora bien, el problema del empleo se plantea en América Latina en el contexto de la heterogeneidad estructural ya mencionada, dentro de un proceso de aumento de la informalidad, así como de disminución del empleo en el sector público y en las grandes empresas privadas (e incluso en las grandes empresas que aun mantienen la propiedad pública).

El concepto de exclusión social en el mercado del trabajo de América Latina puede relacionarse también con el tema de la flexibilización de las relaciones de trabajo. Se constata que ésta, para los trabajadores, implica la pérdida de derechos sociales y la exclusión de las organizaciones sindicales. Para los gobiernos y los empresarios, la flexibilización es indispensable para garantizar competitividad; la defensa del *statu quo* llevaría a la autoexclusión social. Es posible, naturalmente, plantear una posición intermedia, como el concepto de “flexibilidad negociada” (introducido en Argentina), donde el recorte de ciertas prestaciones relacionadas con la estabilidad laboral está condicionada a una negociación con las organizaciones sindicales. Dicho en otros términos, puede existir una flexibilización no excluyente, una flexibilización que no implique ausencia de regulación.

Así pues, el establecimiento de normas puede ser considerado como una forma de frenar la exclusión social y de promover la integración. De hecho, los

procesos de integración regional (como el Mercosur) han planteado la necesidad de establecer normas laborales mínimas comunes.

También el tema de la modernización productiva puede ser analizado en términos de inclusión-exclusión. En efecto, se ha constatado que los empresarios más progresistas otorgan mayor importancia a la implicación activa de los trabajadores en el manejo de las nuevas tecnologías y formas de gestión de las empresas. Esto supone, a su vez, dar garantías de estabilidad al personal, así como mejorar la educación y la formación profesional. De manera que la competencia en una economía globalizada implica tendencias no sólo hacia la exclusión, sino también hacia la inclusión social. En este caso, y para estos trabajadores, se da una convergencia entre las exigencias éticas y las exigencias planteadas por la competencia internacional.

Por otra parte, se ha constatado que en América Latina los factores más tradicionales de exclusión en el mercado de trabajo –como las discriminaciones étnicas y la negación de los derechos civiles y políticos– tienden a perder importancia, mientras que el factor económico se ha convertido en el de mayor peso.

En este Foro latinoamericano se destacó también que para superar la exclusión social se requiere reconocer los derechos y las potencialidades de los actores sociales, estimulando su representación orgánica, sea en las estructuras tradicionales, como los sindicatos, sea en otras nuevas, que agrupen a los trabajadores del sector informal.

En fin, es importante señalar el rol de la ética para superar la exclusión social. Como se planteó en el Foro, “la exigencia ética de la solidaridad es una poderosa fuerza impulsora en la interacción entre sectores sociales distintos –empresarios, trabajadores, intelectuales, miembros de Iglesias, comunicadores, etc. – sin la cual no es posible romper los círculos viciosos de la exclusión” (p. 28). En términos aplicados al mercado laboral, esto lleva a la búsqueda de espacios y prácticas que permitan establecer el diálogo institucionalizado entre los empresarios, los trabajadores y los organismos gubernamentales, para encontrar caminos de consenso y concertación social.

Ahora bien, más allá de estas perspectivas generales, nos parece interesante referirnos a la aplicación de este enfoque para analizar los procesos de cambio del mercado del trabajo en algunos países de América del Sur (Rodgers, en Gore y Figueiredo, 1997). Refiriéndose al caso de Argentina, el autor compara el proceso al surgimiento de los “nuevos pobres” en Europa, a consecuencia de que, debido al ajuste económico, la exclusión social tomó el carácter de expulsión del mercado de trabajo formal, predominantemente industrial (aunque fuera posible un retorno, limitado, a través del empleo informal).

En el caso de Brasil, la exclusión social fue de otro tipo: de un trabajo registrado, con protección social, a un trabajo no registrado, asalariado pero precario, con pérdida de derechos laborales. En el primer caso se trató básicamente de exclusión del empleo; en el segundo, de exclusión de los empleos de buena calidad.

El tercer caso analizado por Rodgers es el de Chile. En este país, la exclusión social en el mercado del trabajo se caracterizó por dos dimensiones: la debilidad de la representación social de los actores y la falta de oportunidades para grandes sectores laborales, en un contexto en que el rápido crecimiento económico generó muchas oportunidades de progreso. Además esos sectores estaban sometidos a la publicidad de un consumo y estilo de vida moderno, lo que intensificaba el sentimiento de privación.

A través de los casos analizados se constata que la exclusión social en el mercado del trabajo tiene diversas manifestaciones, según las características propias de cada país de América del Sur.

C. LA PERSPECTIVA DE LA EXCLUSION SOCIAL EN LOS PAISES DEL MERCOSUR Y CHILE

A partir de la reunión del Comité Asesor que tuvo lugar a fines de 1997, se decidió centrar el proyecto en la exclusión social relativa al mercado del trabajo, dando especial énfasis al análisis de dos procesos de particular relevancia en el último decenio: la globalización económico-social y la constitución de un nuevo rol del Estado. Se insistió, conforme a la perspectiva teórica de la exclusión social, en la necesidad de poner énfasis sobre todo en los procesos, más que en las caracterizaciones de tipo sincrónico (como los “mapas sociales”).

En la tercera parte de este capítulo dedicado a la perspectiva teórica y metodológica sobre la exclusión social nos vamos a referir a la perspectiva de la exclusión social tal como fue planteada en el Documento Guía para los estudios nacionales y en los Términos Finales de Referencia. Estos asumieron las líneas trazadas por el Comité Asesor, así como los aportes de los participantes en el seminario subregional inicial: especialistas de los Equipos nacionales y representantes de los principales actores sociales.

En primer lugar, se propuso considerar tres dimensiones fundamentales de la exclusión social:

a) La dimensión económica, que se refiere sobre todo a la satisfacción de necesidades, especialmente a través del empleo y los salarios.

b) La dimensión institucional, que se refiere a las instituciones –formales e informales– que regulan la vida social, y en nuestro caso el mercado del trabajo (instituciones de regulación de los contratos, de seguridad social, de capacitación, etc.).

c) La dimensión cultural, que se refiere a los valores y pautas de conducta que guían a los miembros de la sociedad, y en nuestro caso sobre todo frente al empleo.

Las tres dimensiones son distintas, pero tienden a vincularse y a potenciarse mutuamente. Así, por ejemplo, la exclusión del acceso al trabajo implica la posible exclusión de los beneficios de seguridad social y la pérdida paulatina de la “cultura” del trabajo. Con todo, dadas las limitaciones de los estudios en

términos de recursos, se propuso privilegiar las dimensiones económicas e institucionales.

La exclusión social tiene dimensiones objetivas, que es posible identificar e incluso cuantificar más fácilmente. Las dimensiones subjetivas son más difíciles de identificar en forma científica pero deben ser consideradas en la medida en que existan antecedentes válidos comparables.

La exclusión social se da al interior de procesos dentro de los cuales los actores sociales juegan roles determinantes. En el caso de nuestro proyecto, los principales son los gobiernos, los sindicatos y las organizaciones empresariales.

Lo opuesto a la exclusión social es la integración social, es decir, el proceso mediante el cual los miembros de una sociedad van siendo considerados como miembros de derecho pleno, en términos económicos, institucionales y culturales. En el mercado de trabajo, esto significa, entre otras cosas, acceso al empleo y a un salario digno; acceso a instituciones de seguridad social y de capacitación; acceso a ocupaciones socialmente valoradas.

Es posible que se dé una incongruencia de la exclusión social en el mercado del trabajo: los excluidos por un determinado proceso o institución no necesariamente son excluidos en todas las dimensiones del quehacer laboral; lo más frecuente es que existan situaciones mixtas de inclusión y de exclusión; o bien, dicho en otros términos, formas precarias de inclusión social.

El concepto de exclusión social debe distinguirse del antiguo concepto de “marginalidad”, muy utilizado en América Latina a partir de los años '60. Según este concepto, los sectores tradicionales (normalmente rurales o suburbanos) habían quedado fuera de la modernidad y era necesario incorporarlos a ella. La integración social consistía, entonces, en un mayor acceso a los empleos industriales o urbanos, a la vivienda, la educación, la salud, los transportes y comunicaciones, etc.

La exclusión social a la que nosotros nos referimos es provocada por procesos modernos, como la globalización y el nuevo rol del Estado, procesos que incluyen a ciertos sectores y excluyen a otros. En otras palabras, la modernización de las últimas décadas, a partir de los '80, no significa necesariamente la disminución de la exclusión social, como la modernización de los '60; por el contrario, puede significar su aumento, sobre todo en términos relativos.

Nuestros estudios se centran en las nuevas formas de exclusión social, y en particular las que derivan de los dos grandes procesos recientes que han estado influyendo en forma determinante en el mercado laboral: la globalización económico-social y el nuevo rol del Estado.

Nos interesa el proceso de globalización (o internacionalización) sobre todo en el plano económico-social, que es el más directamente ligado al mercado del trabajo. Los cambios tecnológicos son fundamentales y forman parte del proceso de globalización, pero éste va más allá de la tecnología.

Los trabajadores que logran apropiarse de las nuevas tecnologías (que en general son poco intensivas en mano de obra) pueden quedar socialmente incluidos, y los demás excluidos. Puede haber nuevas tecnologías, menos

exigentes de esfuerzo físico, que facilitan la inclusión de la mujer en el mercado laboral. Pero, además de los cambios tecnológicos, en la globalización son determinantes los flujos del comercio internacional, de las inversiones, e incluso de las imágenes y valores que se transmiten internacionalmente (como las nuevas formas de inserción de las mujeres en el mercado laboral).

Nos interesa especialmente determinar en qué medida la globalización está generando una sociedad segmentada, con puestos de trabajo de buena calidad (estables, bien remunerados, con acceso a la seguridad social, con reconocimiento social, etc.) que benefician a un sector, frente a otro sector que se beneficia sólo marginalmente del progreso y logra acceder únicamente a empleos de baja calidad.

La globalización de la economía implica mayores relaciones con mercados externos muy cambiantes, lo que incide en la tendencia a flexibilizar el mercado laboral. Las empresas tratan de mantener el mínimo de trabajadores en la planta, con estabilidad y contrato indefinido; el resto de los trabajadores tiene empleos más o menos precarios, con frecuencia bajo la dependencia de un contratista. La falta de estabilidad en los empleos dificulta las actividades de capacitación profesional, que son particularmente necesarias si se considera la rapidez de los cambios tecnológicos. Y la ausencia de capacitación tiende a profundizar la exclusión social.

En nuestros estudios, el proceso de integración al Mercosur tiene un interés fundamental. Sin embargo, hemos querido limitarlos a este proceso, que es todavía muy reciente y cuyas consecuencias están poco documentadas, sino ampliarlos a todo el proceso de la nueva división del trabajo en el cual están insertos nuestros países: cambios tecnológicos; ajustes estructurales; descalificaciones profesionales; subcontrataciones; informalización; precarización, etc.

Lo central son los efectos de inclusión/exclusión en el mercado del trabajo provenientes de las nuevas relaciones económicas internacionales. La identificación de las nuevas formas de exclusión social, y de las políticas para superarlas, en este contexto, forman parte de nuestros objetivos básicos.

Ahora bien, el proceso de constitución de un nuevo rol del Estado tiene también dimensiones relevantes en la exclusión laboral. En efecto, la reducción del Estado empresario, del Estado productor directo de bienes y servicios, se ha expresado en la privatización de las empresas públicas. Este proceso, que se ha acentuado luego del fracaso de las economías centralmente planificadas de Europa oriental, suele estar acompañado por la exclusión o despido de muchos trabajadores, y también por la exclusión de las organizaciones laborales en la toma de decisiones al respecto. Aun en los casos en que las empresas permanecen en manos del Estado, se tiende a disminuir el personal para mejorar la competitividad, generándose procesos de inclusión/exclusión selectivos.

Por otra parte, el nuevo rol del Estado, en el plano de la administración pública, tiende a combatir el "empleísmo", ligado con frecuencia a compromisos político-partidistas, así como a modernizar la tecnología y la gestión. Esto significa reducir, al menos en términos relativos, los funcionarios de planta. Se produce así un proceso de exclusión laboral.

Paralelamente a la reducción del Estado empresario, tiende a reforzarse y a legitimarse socialmente el Estado supervisor y regulador, lo que puede contribuir a superar diversas formas de exclusión social en el mercado del trabajo.

El nuevo Estado, a diferencia del Estado de Bienestar, tiende también a impulsar nuevas formas de acceso a las políticas sociales (salud, seguridad social, seguro de desempleo) que implican mayores contribuciones de los trabajadores (al menos de los de ingresos medios) y un menor aporte de recursos públicos. Esto tiende a generar nuevas formas de inclusión y exclusión respecto a estos beneficios sociales.

Dentro del nuevo rol asumido por el Estado, pueden incluirse las políticas de incentivo a la capacitación profesional, a la generación de empleo e ingresos (especialmente en las microempresas), al acceso a la tierra y a las nuevas formas de desarrollo comunitario. En la medida en que este rol se consolida, puede contribuir a superar la exclusión social en el mercado de trabajo, que se va generando por la integración en los mercados internacionales.

Luego de caracterizar las principales dimensiones de la exclusión social, así como los procesos de globalización y de constitución del nuevo rol del Estado, nos propusimos examinar con más detalle los aspectos de la exclusión social en el mercado del trabajo. La forma básica de inclusión, en este plano, es la participación en el mercado laboral y el indicador pertinente es la tasa de participación. De hecho, entre los inactivos suele haber muchos involuntariamente excluidos del mercado del trabajo.

Ahora bien, es posible que ciertas categorías sociales no estén excluidas del mercado del trabajo, pero sí del acceso al empleo, o al menos a un empleo estable. Además, como hemos visto anteriormente, la exclusión social se asocia sobre todo con el desempleo de larga duración. Por lo tanto, es necesario ir más allá del análisis de la tasa de desempleo, tratando de determinar quiénes están sufriendo períodos prolongados de desempleo (distinguiendo por sexo, edad, categorías ocupacionales, ramas de producción, regiones, etc.).

Por otra parte, hay trabajadores que logran acceder a empleos, pero sólo a los de baja calidad: poco estables, con malas remuneraciones, deficientes condiciones de trabajo, sin acceso a la seguridad social, con difíciles jornadas laborales, etc. Quedan excluidos de los empleos de buena calidad.

Los empleos de baja calidad pueden estar situados en las empresas subcontratistas, que con frecuencia realizan sus actividades en el mismo espacio físico de las empresas matrices. En estos casos, a la exclusión objetiva se agrega la percepción subjetiva de la exclusión, ya que la visibilidad de la desigualdad entre las diversas ocupaciones es muy grande. Se puede plantear incluso la hipótesis de que las formas más agudas y movilizadoras de la exclusión social son las que unen las condiciones objetivas con las subjetivas, como en el caso de los trabajadores excluidos que conviven con los incluidos.

Por último, se señaló que la exclusión con respecto a los empleos de buena calidad puede estar asociada, paradójicamente, con la inclusión prematura en el mercado laboral, como sucede en el caso de los niños y adolescentes.

Ahora bien, en lo que respecta a las instituciones laborales, también se plantearon orientaciones más específicas relativas a la exclusión social. Los trabajadores pueden estar excluidos de la intermediación para el empleo, a causa de la inexistencia o debilidad de las instituciones estatales respectivas. O estar excluidos de la institucionalidad que supervisa el cumplimiento de las normas laborales (debido a la ubicación geográfica, o a horarios de trabajo, o a la especialidad de sus funciones). En este caso, como en el anterior, podría tratarse de nuevas formas de exclusión social si están ligadas a ajustes estructurales que reducen o limitan los presupuestos destinados a funciones que no aparecen como tan fundamentales o urgentes.

Por otra parte, hay trabajadores que pueden quedar excluidos, total o parcialmente, de los beneficios de la seguridad social. El aumento de la informalidad y de la precarización del empleo, asociado a la globalización económica, influye en la disminución de la cobertura. Además, los sistemas de pensiones de capitalización individual, total o parcial, que se han implementado en algunos países de la subregión, se han constituido a partir del nuevo rol que asume el Estado, tendiente a disminuir el gasto público social y a exigir mayores aportes de los trabajadores. En estos sistemas se establecen pensiones discriminadas por sexo, lo que puede constituir una forma de exclusión social.

Otro ámbito de exclusión institucional es el que se refiere a la formación profesional. Puede tratarse de una nueva forma de exclusión si el Estado, en lugar de ofrecer como antes cursos para favorecer directamente a los trabajadores, tiende más bien a financiar la demanda, tal como la formulan las empresas, o más específicamente los empresarios. Pueden así quedar relativamente excluidos los trabajadores menos afines a la gerencia; o los operarios con respecto a los mandos medios y administrativos; o los de pequeñas empresas con respecto a los de empresas grandes.

En otro plano, no hay duda de que la corriente flexibilizadora predominante tiende a privilegiar las relaciones de trabajo individuales por sobre las negociaciones colectivas. En la medida en que la institucionalidad no favorece las negociaciones colectivas en el nuevo contexto institucional, los trabajadores de menores calificaciones, con menor poder de presión, van quedando más excluidos.

En lo que respecta a la institucionalidad que rige las organizaciones de trabajadores y de empleadores, se señaló que ella no ha sido radicalmente puesta en cuestión ni por la internacionalización de la economía ni por el nuevo rol del Estado. Se reconoce que estas organizaciones evitan la multiplicación de los conflictos y facilitan la solución de los problemas laborales. Sin embargo, la tendencia a limitar su acción al ámbito de la empresa puede constituir una nueva forma de exclusión, ligada a los procesos mencionados.

Se sugirió también examinar desde la perspectiva inclusión/exclusión la institucionalidad vigente respecto al sector informal, y en particular respecto a la microempresa. El crecimiento de este sector, acentuado por la globalización, puede llevar al nuevo Estado a implementar políticas y programas destinados a estimular su integración al desarrollo del país. En qué medida se haya logrado

avanzar en la inclusión social, o vayan más bien aumentando los excluidos, es un tópico que requiere investigación.

Debemos señalar que las diversas dimensiones y alcances respecto a la perspectiva de la exclusión social fueron planteados en cierta manera como hipótesis exploratorias, con el propósito de poner a prueba su relevancia en los estudios nacionales.

Sin embargo, más allá de estas diversas dimensiones, que dan cuenta de la heterogeneidad de las desigualdades sociales, es esencial subrayar que el concepto de exclusión incorpora la idea de un proceso, que puede afectar incluso a grupos no pobres, dependiendo del proceso de integración definido socialmente.

CAPÍTULO II

El proceso de desarrollo económico y social. Globalización y cambios en el rol del Estado

1. La globalización y el Mercosur

El proceso de desarrollo económico y social del último decenio, y especialmente de los años 90, se ha caracterizado por una brusca y amplia apertura económica al exterior en los países del Mercosur, proceso que ya se había puesto en marcha en Chile con anterioridad, desde fines de la década del '70.

Esta globalización o mundialización de las economías vino a reemplazar la estrategia de industrialización mediante la substitución de importaciones, estrategia que se había desarrollado en estos países desde los años '30, es decir, durante más de 50 años. Se trata, por lo tanto, del proceso de cambios estructurales más importante de la última mitad del Siglo XX.

Junto a este proceso de globalización económica y social, se ha producido un cambio profundo en el rol del Estado. En todos los países concernidos por nuestro estudio se ha tendido a disminuir, en mayor o menor grado, el rol del Estado en cuanto productor de bienes y servicios, poniendo el acento en una nueva estrategia de fortalecimiento del Estado regulador. Esto ha implicado la privatización de empresas estatales, así como la reducción del empleo en el sector público.

Paralelamente, se ha tendido a aumentar el gasto público social, en salud, educación, vivienda y previsión, para favorecer la satisfacción de las necesidades básicas y contribuir a superar las desigualdades generadas por la economía de mercado.

En este capítulo vamos a analizar, a partir de los estudios nacionales, lo ocurrido en los países del Mercosur y Chile en lo que respecta a estos dos grandes procesos –la globalización y el cambio en el rol del Estado– que han sido tan determinantes en lo que concierne a la exclusión social en el mercado del trabajo.

Los casos nacionales se inscriben en un contexto mundial y latinoamericano que tiene rasgos comunes. Tal como señala el estudio sobre Chile, citando el

Informe de las Naciones Unidas sobre el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD, 1997), la apertura económica se ha convertido en un fenómeno universal:

“El gran acontecimiento de la economía mundial desde principios de la década de 1980, ha sido la liberalización de las fuerzas del mercado. La desregulación de los mercados interiores y su apertura a la competencia internacional han pasado a ser rasgos universales”.

Ese mismo Informe de las Naciones Unidas destaca el problema de la creciente desigualdad, ligada a la globalización.

“Pero existe también otro hecho importante. Desde los primeros años de la década de 1990 la economía mundial se ha distinguido por una creciente desigualdad. Las desigualdades de renta entre el norte y el sur han seguido ensanchándose... La polarización entre los países ha ido acompañada de una creciente desigualdad en el interior de los países.”

El estudio sobre Chile cita también al Secretario Ejecutivo de la CEPAL, José Antonio Ocampo, que en su intervención en la Cumbre de las Américas planteó este problema desde la perspectiva latinoamericana:

“En cada país hay sectores que aprovechan las oportunidades de la globalización, pero también una mayoría que no logra integrarse, y que no lo conseguirá sin políticas explícitas que refuercen la complementariedad entre la transformación productiva y la equidad, entre productividad y cohesión social...”

“El desafío de la equidad no se limita a reducir la pobreza. También debe abarcar la igualdad de oportunidades y la distribución del ingreso. La exclusión social, la desafección respecto al sistema democrático y la aguda percepción de injusticia no sólo plantean problemas éticos, sino que afectan el crecimiento y la estabilidad política...”

De manera que, a pesar de que tanto la teoría económica como las evidencias empíricas muestran que los países más abiertos al comercio internacional crecen más rápidamente, existe evidencia en el mundo y en América Latina de que la globalización sin controles ni contrapesos puede conducir a una mayor desigualdad y exclusión social. Se requieren políticas específicas para superarlas.

En este contexto, el estudio de Argentina hace un aporte teórico muy interesante. Desde la perspectiva de la teoría de la regulación, siguiendo a Boyer (1987), plantea que existe una contradicción macroeconómica fundamental, generada por la mundialización, entre el modo de regulación prevaleciente, que sigue operando a nivel nacional y el régimen de acumulación, liderado por las empresas transnacionales y los grandes grupos económicos, cuya lógica de producción opera a nivel mundial y queda fuera del alcance del poder

regulador de los Estados. Dicho en otros términos, con la mundialización la gran mayoría de los países, incluso los de mayor potencial económico, pierden autonomía y capacidad para llevar adelante un desarrollo totalmente basado en sus propios valores y políticas.

Veamos ahora qué ha sucedido en los diferentes países de nuestro estudio. En el caso de Argentina, el nuevo modo de desarrollo cobra fuerza recién en 1991, con la sanción de la “Ley de convertibilidad”, que establece una equivalencia entre la moneda nacional y el dólar de los Estados Unidos. Esta medida facilita, sin duda, el comercio exterior y las inversiones internacionales. Además, se eliminan o reducen las barreras aduaneras. Y ese mismo año Argentina firma el Tratado de Asunción, junto a Brasil, Paraguay y Uruguay, que pone en marcha el Mercosur.

Desde la adopción del Plan de Convertibilidad, se logró alcanzar en Argentina un fuerte ritmo de crecimiento económico, sólo interrumpido por el llamado “efecto tequila” en 1995, de tal manera que el Producto Interno Bruto per cápita tuvo un incremento de 33.2% entre 1990 y 1997 (cuadro II-1). El mayor dinamismo de la economía se centró en el sector manufacturero, pero la situación de las diferentes ramas industriales fue muy diversa. Algunas adoptaron una estrategia de reestructuración con efectos negativos sobre el empleo; otras se disolvieron; y algunas –ligadas a la industria nacional tradicional– lograron subsistir en forma debilitada. Lo más importante en esta materia es que el estudio del caso de Argentina destaca el efecto diferencial de la apertura sobre las diversas ramas industriales, lo que puede ser muy relevante a la hora de diseñar políticas.

Cuadro II-1 Evolución del PIB y del ingreso por habitante, 1990-1997
(variaciones porcentuales)

País	PIB por habitante	Ingreso por habitante ^a
Argentina	33.2	37.0
Brasil	11.5	14.0
Chile	53.3	58.3
Paraguay	0.0	15.8
Uruguay	27.2	34.1

Fuente: CEPAL.

^a Considera las variaciones de precios en los intercambios internacionales.

En Argentina, como en otros países de la subregión, las empresas más grandes introdujeron innovaciones tecnológicas y organizacionales, para mejorar su productividad y su competitividad internacional. El nuevo paradigma de desarrollo fue la búsqueda de ventajas comparativas adquiridas, en lugar de las ventajas comparativas basadas en los recursos naturales. Esta estrategia fue exitosa para enfrentar las exigencias del comercio internacional, pero contribuyó poco a la generación de empleos, como veremos más adelante.

En Argentina, como en los otros países, la apertura generó una gran expansión del comercio internacional: entre 1991 y 1997, las exportaciones crecieron en un 114% y las importaciones todavía más, en un 270%. Sin embargo, el volumen de exportaciones de productos industrializados con alto valor agregado fue bajo, lo que implicó también limitaciones en la utilización de mano de obra.

En el caso de Brasil, el nuevo modelo económico de apertura al exterior se empezó a implantar desde 1990, rompiendo dificultosamente con el modelo vigente en los últimos 60 años, desde 1930, que había contado con el apoyo explícito de los empresarios urbanos e implícito de los trabajadores urbanos. La experiencia de Brasil había sido exitosa desde el punto de vista de la industrialización nacional, pero socialmente excluyente, con un perfil distributivo muy desigual.

La pérdida de dinamismo del modelo tradicional desde comienzos de los '80, facilitó la aceptación de rebajar las tarifas aduaneras y abrirse al comercio internacional. De hecho, en la década de los '80 el crecimiento del PIB igualó apenas al crecimiento demográfico. De manera que el estancamiento económico facilitó la legitimación de la apertura.

Con todo, el proceso hiperinflacionario en Brasil se detuvo más tarde que en Argentina: lo hizo solamente a partir de 1994, con la adopción del Plan Real. Esto explica que el PIB por habitante fuera negativo a comienzos de la década y creciera sólo 11.5% entre 1990 y 1997 (CEPAL, 1999).

Tal como en Argentina, en Brasil la política de apertura permitió un fuerte incremento del comercio exterior: entre 1990 y 1997 las exportaciones crecieron en 51.9% y las importaciones en 157.5%. La existencia de una amplia liquidez internacional desde fines de los 80 permitió renegociar la deuda externa y recibir recursos externos, estimulados por las altas tasas de interés locales.

En el caso de Chile, el modelo exportador se implantó tempranamente y se afirmó desde mediados de la década de 1980. Fue así como el coeficiente de apertura económica, medido como el cociente entre el valor de las exportaciones y el PIB, llegó a un 24%, siendo así que alcanzaba solamente a un 12% a mediados de los 70. En el período 1990-1997 el comercio exterior evolucionó de la siguiente manera: las exportaciones crecieron en un 103.7% y las importaciones en un 168.4%. En ese mismo período el PIB creció en un 70.1% y el PIB por habitante en un 53.3%. De manera que el comercio exterior fue un factor particularmente dinámico en el desarrollo económico.

Más aún, las exportaciones industriales, que en 1989 representaban un 30.3%, en 1997 habían alcanzado al 41.4% del total; de modo que no se puede sostener que el proceso de desarrollo haya sido únicamente primario exportador. Es necesario recalcar que el desarrollo exportador fue incentivado no solamente por la reducción de los aranceles, sino también por un alza del tipo de cambio real, que subió en un 70% entre 1982 y 1987.

El caso de Paraguay ha sido diferente. Durante el período 1990-97 el crecimiento del PIB por habitante fue nulo (0.0%) ya que el desarrollo económico fue lento, en un contexto de fuerte expansión demográfica (3% anual). Sin

embargo, también en este país el comercio exterior creció notablemente: entre 1990 y 1996 las exportaciones aumentaron en un 93.9% y las importaciones en un 148%. Es muy probable que, sin este dinamismo de los intercambios internacionales, el producto por habitante hubiera disminuido.

En fin, el proceso de desarrollo en Uruguay se vio muy influenciado por el de sus dos grandes vecinos, Argentina y Brasil. El fin de la hiperinflación en estos países permitió a Uruguay reducir sus tasas inflacionarias. La expansión de su comercio exterior se vio favorecida no solamente por la reducción unilateral de las barreras arancelarias y no arancelarias, sino también por los acuerdos del Mercosur. Fue así como, entre 1990 y 1996, las exportaciones crecieron en un 44% y las importaciones en un 148%. En términos más específicos, entre 1990 y 1997 el comercio con los otros países del Mercosur subió de un 37% a un 46% del total.

Teniendo una expansión demográfica muy lenta, Uruguay logró alcanzar un crecimiento del PIB por habitante de 27.2% en el período 1990-97, lo que constituye un buen desempeño, cercano al de Argentina y con mejores indicadores sociales, como veremos más adelante.

En síntesis, es innegable que la aplicación del modelo exportador permitió a los países del Mercosur y Chile expandir su actividad económica. Para ello fue necesario lograr previamente equilibrios macroeconómicos. Sin embargo, el aumento de las importaciones por encima del crecimiento de las exportaciones –facilitado por el flujo de capitales y créditos internacionales– constituyó una fragilidad importante, que podría tener consecuencias graves el disminuir el flujo de los recursos internacionales.

Ahora bien, paralelamente a la apertura hacia la economía mundializada, y en estrecha relación con este proceso, se produjo en todos los países de la subregión un cambio en el rol económico social del Estado, más o menos profundo según los casos.

En el caso de Argentina, como en el de Brasil, Paraguay y Uruguay, el Estado asumió un rol relevante no sólo para reducir las barreras aduaneras, sino también para constituir en 1991 el bloque regional del Mercosur, al cual Chile se asoció posteriormente (1996). Se constituyó así un bloque con más de 260 millones de habitantes y un producto interno bruto superior a los 800 000 millones de dólares. De manera que los Estados no se limitaron a facilitar la acción de las fuerzas del mercado, sino que intervinieron directamente para establecer regulaciones económicas y sociales.

Además, como lo señala el estudio sobre Argentina, las empresas transnacionales apoyan los procesos de integración de tipo Mercosur, porque ellos les facilitan la expansión de sus actividades a todo el bloque a partir de un país. De manera que se produce una confluencia entre los intereses de los Estados y los de esas empresas. Además, el aumento de las inversiones de este tipo de empresas genera un mayor comercio al interior del bloque.

Las informaciones disponibles muestran que las exportaciones al interior del Mercosur han crecido a un ritmo muy superior a las que van dirigidas a otros países, como se puede observar en el cuadro II-2.

Cuadro II-2 Exportaciones del Mercosur, 1990-1997
(en billones de dólares y porcentajes)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
1.- Total exportaciones	46.4	45.9	50.5	54.2	62.1	70.3	74.9	82.4
2.- Exportaciones al Mercosur	4.1	5.1	7.2	10.0	12.0	14.4	17.0	20.2
2:1 (%)	8.9	11.1	14.3	18.5	19.3	20.5	22.7	24.4

Fuente: CEPAL.

Realizando una desagregación por países, se puede observar que el aumento proporcional más fuerte se ha dado en Brasil. Pero son Paraguay y Uruguay los países más dependientes del Mercosur en materia de exportaciones (cuadro II-3). No hay duda de que su cercanía geográfica a los dos países más grandes del bloque resulta muy decisiva para acelerar el comercio intrarregional de estos dos países más pequeños.

Cuadro II-3 Exportaciones al Mercosur, 1990-1996
(en porcentaje de las exportaciones totales)

	1990	1996
Argentina	14.8	33.3
Brasil	4.2	15.5
Paraguay	39.6	63.2
Uruguay	35.1	51.3
Chile	7.9	11.8

Fuente: CEPAL.

Es necesario destacar la importancia creciente que tiene el Mercosur en términos de exportaciones manufactureras. En el caso de Chile, por ejemplo, según cifras de ASEXMA, las exportaciones de manufacturas al Mercosur subieron de un 18.8% del total en 1991 a un 29.2% en 1997.

Este aumento del comercio al interior del bloque se dio en un contexto de un gran crecimiento de las inversiones internacionales: éstas se incrementaron en 324% entre 1990 y 1996.

Ahora bien, como lo señala Di Filippo (1998) “la integración económica puede atraer la inversión deseable, que porta una orientación productiva, transfiere tecnología y genera empleos”.

Por otra parte, el Mercosur incluye una dimensión política que viene a reforzar los convenios comerciales. Ffrench-Davis (1999a) lo plantea así: “En acuerdos tales como el Mercosur, la liberalización comercial subregional está acompañada por un compromiso adicional que involucra un amplio mensaje político, gestado al más alto nivel oficial, de promover una profunda

integración económica y cooperación política. Esto, a su vez, aumenta la confianza del sector privado para que se materialicen inversiones productivas de naturaleza irreversible”.

Ffrench-Davis señala también que a comienzos de los 90 existía un contexto de reactivación económica, lo que facilitó el incremento del comercio intrarregional. En cambio, con la reciente crisis asiática los países se han visto obligados a establecer nuevos ajustes, lo que ha generado tensiones. De hecho, todavía no se ha llegado a un acuerdo en el Mercosur respecto a la armonización de las políticas económicas.

Por otro lado, la institucionalidad laboral del Mercosur es todavía incipiente (Cárdenas y Flores, 1999). Es cierto que desde los inicios, a propuesta de los Ministros del Trabajo, se creó un subgrupo tripartito sobre “Asuntos laborales”, que en 1995 pasó a llamarse Subgrupo 10. Existe también el Foro Consultivo Económico y Social, que es el único órgano laboral permanente. En fin, la Declaración Sociolaboral del Mercosur (en Brasilia, 1998) estableció principios y directrices en el ámbito laboral. En estas condiciones, el apoyo institucional a los desempleados y a la superación del desempleo aparece débil en el plano del bloque. De modo que los problemas del empleo en los países del Mercosur han estado más condicionados por variables macroeconómica y políticas, o por políticas nacionales, que por factores institucionales de carácter subregional.

B. CAMBIOS EN EL ROL DEL ESTADO

Por otra parte, en Argentina, como en Brasil y en Chile, el Estado abandonó o redujo sustancialmente su papel de agente directo del proceso productivo de bienes y servicios, impulsando la privatización de las empresas públicas. La mayoría de estas empresas se privatizaron y fueron adquiridas por grandes grupos económicos, que se aliaron con las empresas transnacionales. Por esta vía, aumentaron las inversiones extranjeras que permitieron la modernización de los servicios públicos.

El Estado en Argentina no sólo se retiró del sistema productivo en cuanto productor directo de bienes y de servicios mercantiles, sino que abandonó también la política de exenciones tributarias y de subsidios a ciertos bienes de consumo.

Con todo, el Estado aumentó su capacidad de intervención y de regulación en el área productiva, interactuando especialmente con los grandes grupos económicos.

Además, en Argentina el aparato administrativo del Estado nacional en su conjunto se redujo en cuanto a sus efectivos, mediante una política de despidos, estímulo a los retiros voluntarios y a las jubilaciones anticipadas. Esto contribuyó a aumentar el desempleo, e indirectamente el trabajo informal y precario. Pero contribuyó también a disminuir el “empleísmo” y el clientelismo político en la administración pública.

En el caso de Brasil, también se produjo un retiro del Estado de la producción directa y un proceso prolongado de privatización de empresas públicas. Esto facilitó la creación de por lo menos 15 grandes grupos nacionales, capaces de operar en los mercados globalizados, en alianza con las empresas transnacionales. En cambio, el Estado conservó y afirmó su rol en la conducción y coordinación macroeconómica, además de actuar en las esferas institucionales y sociales. Sin embargo, se produjo cierto rezago en el establecimiento de agencias y mecanismos reguladores.

Frente a esta situación, el estudio sobre Brasil detecta dos tipos de opiniones. Los sectores cercanos al gobierno sostienen que se va diseñando una política de reestructuración industrial, que facilita la inserción del país en la economía mundial. Los opositores sostienen que el Estado anima y patrocina un proceso brutal de concentración de las empresas que eran estatales en manos de pocos monopolios privados.

Es necesario destacar, por otro lado, que en el caso de Brasil, a partir de la Nueva Constitución de 1988, se dio un mayor poder a los diferentes Estados y Municipios, lo que en principio debería conducir a una acción pública más eficiente, si se cuenta con los recursos necesarios.

Este estudio subraya también que, luego del predominio de la idea de estructurar un “Estado mínimo”, a comienzos de los ’90 se ha tendido a revalorizar las nuevas funciones del Estado. Incluso se cita al Banco Mundial (1997), que sostiene: “La historia ha demostrado en forma repetida que un buen gobierno y una administración pública eficaz no son un lujo, sino una necesidad vital. Sin la acción de un Estado efectivo, el desarrollo sustentado, económico y social, es imposible”

Más concretamente, en Brasil se ha tendido a vigorizar las instituciones estatales, proporcionando incentivos para que los servidores públicos tengan un mejor desempeño y acotando acciones arbitrarias y corruptas. Se ha tratado no sólo de establecer una mayor actividad estatal de corte regulatorio, sino también de aumentar la eficiencia y eficacia de los servicios públicos, especialmente en el área social. Se ha tratado de valorizar al servidor público, profesionalizándolo. Con todo, esto no significa ampliar el tamaño de la administración pública, sino todo lo contrario: habría que reducirla para recuperar su salud financiera.

El estudio sobre Brasil destaca los planteamientos del Ministro responsable de la reforma administrativa, que delimita cuatro sectores relevantes:

1. El núcleo estratégico, por definición estatal, donde se definen las leyes y las políticas públicas. Conforman el corazón del Estado, el gobierno y la cúpula de la administración pública, el Poder Legislativo y el Judicial. Requiere de un cuerpo de servidores de alto nivel técnico, estables y de carrera.
2. Las actividades exclusivas: las Fuerzas Armadas, la policía, la recaudación de impuestos, las agencias de regulación, fomento y control. Estas agencias deben tener gran autonomía.
3. Los servicios no exclusivos: educación, salud, cultura, ciencia y tecnología. Deben ser autónomos y gestionados, preferencialmente, por el sector público no estatal.

4. El sector de producción de bienes y servicios, constituido por las empresas estatales. Este puede ser completamente privatizado, ya que el sector privado realizaría con mayor eficiencia estas actividades.

Lo importante es destacar, a partir del caso de Brasil, que el nuevo modelo de desarrollo no pretende establecer un “Estado mínimo”, sino un Estado fuerte y eficiente, aunque no tenga una gran cantidad de funcionarios.

En el estudio sobre Ceará (Nordeste de Brasil) también se encuentra esta tendencia: combate al clientelismo y al empleísmo político, fomentado por la discontinuidad administrativa y modernización de la máquina administrativa. Incluso en este Estado se ha planteado como uno de los principios básicos del gobierno la búsqueda de la “calidad total” en el servicio público.

En el caso de Chile, el nuevo rol del Estado se configuró principalmente a través de tres tipos de reformas:

1. El traspaso casi total al sector privado del régimen de pensiones, así como la transferencia parcial de las prestaciones de salud y educación.
2. La privatización de las empresas públicas.
3. El reforzamiento del Estado regulador.

Con todo, se debe señalar que, en lo que respecta a los servicios de salud y educación, la tendencia privatizadora, que se inició con fuerza en los '80, ha tendido a frenarse desde mediados de los '90. Además, en el caso de la educación, la mayor parte de los establecimientos particulares son subvencionados por el Estado, de manera que una alta proporción de los recursos de que disponen proviene del presupuesto fiscal.

En lo que respecta a la privatización de empresas públicas, el gobierno democrático que asumió en Chile en 1990 planteó que la nueva política no consistiría en la venta de empresas públicas, sino en la asociación del Estado con el sector privado para la expansión de esas empresas. De hecho, durante los primeros ocho años de gobiernos democráticos la privatización de las empresas públicas restantes ha avanzado muy lentamente. A veces, esto se ha debido a la lentitud del proceso legal que establece adecuados marcos regulatorios. Incluso más, el empleo en las empresas públicas, que había bajado fuertemente en la segunda mitad de los '80, aumentó levemente, en términos absolutos, hacia la mitad de los '90.

Todo lo anterior revela que en Chile, presentado como país pionero en materia de privatizaciones en América Latina, el proceso ha tendido a frenarse, o a ser manejado con gran cautela, sobre todo para establecer las debidas regulaciones a las grandes empresas en el área de los servicios públicos.

En lo que respecta al reforzamiento del Estado regulador, también el caso de Chile resulta interesante. Como lo planteó Muñoz (1996) “la desgravación arancelaria exigió reformas cambiaria, tributaria y fiscales tendientes a aumentar la capacidad de control macroeconómico, ya que la inestabilidad es incompatible con la apertura comercial”.

Además, contrariamente a lo que podría esperarse de un Estado inserto en un modelo privatizador, el gobierno democrático aumentó significativamente la recaudación tributaria, que entre 1989 y 1997 pasó de un 15% a un 17.6%

del PIB, en un contexto de fuerte crecimiento económico. Los impuestos al comercio exterior perdieron importancia, en términos proporcionales, mientras que aumentó la relevancia del impuesto a la renta.

En fin, a diferencia de lo ocurrido en casi todos los países del Mercosur, en Chile aumentó la proporción del empleo en el sector público a comienzos de la década de los 90, como una manera de reforzar el Estado regulador, incluso en un contexto de fuerte crecimiento del empleo total (cuadro II-4).

Cuadro II-4 Empleo del sector público en los Países del Mercosur y Chile, 1989-1996^a (porcentajes)

	1989	1993	1997
Argentina	19.6	16.8	12.7
Brasil	11.3	9.7	9.3
Chile	6.9	7.9	7.2
Paraguay ^b	10.9	12.2	13.1
Uruguay ^c	n.d.	18.3	6.8

Fuente: OIT.

^a Sector público, como porcentaje del empleo no agrícola.

^b Corresponde a 1996.

^c Corresponde a Montevideo.

El empleo en el sector público en Chile sigue siendo proporcionalmente bajo, si se lo compara con los países del Mercosur. Pero si se quiere hacer una comparación más acuciosa, debe tenerse en cuenta que una alta proporción de trabajadores de la educación privatizada sigue dependiendo directamente de los subsidios públicos.

Por otra parte, en el caso de Chile, el aumento de los ocupados en el sector público ha sido especialmente importante en instituciones concernidas con la inspección y la regulación. Es así como los funcionarios de la Dirección del Trabajo pasaron de 728 en 1989 a 1 057 en 1997, con un aumento del 45.2%. De manera que no se puede sostener, sin matices, que el modelo económico en aplicación es de corte neoliberal. Por el contrario, diversas medidas, como la mencionada, el aumento del sueldo mínimo legal, el estatuto docente para los profesores, etc. han respondido a una política de alejamiento con respecto a ese modelo.

En el caso de Paraguay, se ha producido una escasa transformación de la estructura y de las funciones del Estado, que tiene un aparato institucional muy débil. Esto se debe en parte a que el sistema democrático fue instaurado en 1989 bajo el impulso de sectores tradicionales. De manera que la reforma del Estado ha sido impulsada más bien por presiones externas, alimentadas por la cooperación internacional.

De hecho, de un total de 12 empresas públicas se privatizaron solamente cuatro. Hubo algunos logros en materia de recaudación tributaria y esto

permitió mejoras presupuestarias en educación y salud. Pero no se ha producido un cambio relevante en la estructura y las funciones del Estado. El relativo estancamiento económico que mencionamos más arriba, en un contexto demográfico galopante, no ha hecho posible que el Estado juegue un rol más activo de supervisión y regulación.

El caso de Uruguay es diferente. En este país existe una opinión muy positiva, más positiva que en los otros países de la subregión, sobre la importancia del sector público y de las empresas estatales. De manera que, si bien se ha tratado de adaptar el nuevo rol del Estado al modelo de economía abierta, se han privatizado sólo algunas empresas, pero se mantienen en el ámbito estatal las principales, así como un grupo de bancos importantes. Incluso más: un plebiscito realizado en 1992 derogó parcialmente una ley que facilitaba las privatizaciones. Se ha constatado que, en general existe una fuerte preferencia de los uruguayos por los servicios sociales en manos del Estado.

Lo anterior no significa que no se hayan producido reformas. Así, se ha tendido a hacer más competitivas las empresas estatales. Por otro lado, desde 1995 se ha puesto en marcha un programa de desburocratización y reducción de los empleados de la administración central, a través de diversas medidas: incentivos para el retiro voluntario; establecimiento de un régimen de reinserción empresarial para ex funcionarios; contratación de servicios a empresas formadas por ex funcionarios; establecimiento de límites al ingreso de personal a la administración pública.

La reducción relativa del empleo público en Uruguay ha tenido lugar en un contexto no sólo de crecimiento económico, sino también de aumento proporcional de los ingresos del sector público: entre 1990 y 1997 éstos pasaron de un 28.9% a un 31.6% del PIB. De manera que se ha logrado una mayor eficiencia en la administración de los recursos. Hay indicios de que se está constituyendo un Estado más pequeño, pero más robusto.

Para concluir este punto relativo al nuevo rol del Estado es necesario recalcar que, si bien existe una tendencia general a reducir las funciones de producción de bienes y servicios mercantiles y a fortalecer las funciones reguladoras y de desarrollo social, existen también grandes diferencias de un país a otro, que dependen de su desarrollo histórico, de elementos constitucionales o de políticas específicas.

Así como en el plano de la apertura económica, también en el plano de la reforma del Estado el Mercosur ha sido relevante, pero no ha implicado una pauta única de incorporación al nuevo modelo de desarrollo.

Analícemos ahora cuál ha sido el impacto social de este modelo, basado en la apertura internacional. Citábamos más arriba el Informe de las Naciones Unidas que se refería en términos generales la creciente desigualdad, así como los procesos de exclusión social, entre los países y al interior de los países desde los primeros años de la década de los 90, asociados a la apertura a la competencia internacional. ¿Qué ha sucedido en los países del Mercosur y Chile?

Según las cifras recientemente publicadas por la CEPAL (1998), en el período 1990-97 la participación proporcional de los más pobres en los ingresos

se mantuvo en Argentina, Brasil y Chile, se deterioró en Paraguay y mejoró en Uruguay. En los casos de Brasil y Paraguay, la participación de los más ricos se acrecentó, mientras que en Uruguay disminuyó considerablemente (véase cuadro II-5).

Cuadro II-5 Distribución del ingreso urbano, 1990-1997
(hogares, porcentajes)

País	Año	40% más pobre	10% más rico
Argentina ^a	1990	14.9	34.8
	1997	14.9	34.8
Brasil	1990	10.3	41.8
	1997	10.5	44.3
Chile	1990	13.4	39.2
	1997	13.4	39.4
Paraguay ^b	1990	18.6	28.9
	1996	16.7	33.4
Uruguay	1990	20.1	31.2
	1997	22.0	25.8

Fuente: CEPAL, 1999, sobre la base de las encuestas de hogares.

^a Gran Buenos Aires.

^b Area metropolitana de Asunción.

Estos datos muestran la heterogeneidad de los diferentes países, pero también señalan que, en general, a pesar del crecimiento económico, se ha logrado congelar la desigual distribución de los ingresos, pero no superarla. Para un análisis más ajustado, deberían considerarse no solamente los ingresos monetarios, sino los efectos de las políticas sociales impulsadas por el Estado –como salud, educación y vivienda– que benefician especialmente a los quintiles más pobres (Ruiz-Tagle, 1998).

El caso de Uruguay es atípico, y digno de destacarse. En este país, la mayor participación del 40% más pobre en los ingresos estuvo asociada a un mejoramiento de las jubilaciones y pensiones, logrado mediante un plebiscito. El hecho de que la Constitución política facilite la realización de plebiscitos se ha constituido en un mecanismo institucional de integración social.

Con todo, es necesario señalar que, en los países del Mercosur y Chile, al nivel teórico y práctico, se ha planteado que un mayor énfasis en la igualdad social puede frenar el crecimiento económico y hacer más difícil la superación de la pobreza. Se presentaría así un dilema, entre una mayor igualdad o una mayor reducción de la pobreza. Por eso, sin pretender tomar partido frente a esta alternativa, que tiene connotaciones éticas, económicas y políticas, vamos a presentar los datos sobre la evolución de la pobreza y la indigencia en estos países.

Cuadro II-6 Pobreza e indigencia, zonas urbanas, 1990-1997
(porcentaje de hogares bajo las líneas de pobreza e indigencia)

País	Año	Pobreza	Indigencia
Argentina ^a	1990	16	4
	1997	13	3
Brasil	1990	36	13
	1997	25	8
Chile	1990	34	10
	1997	20	5
Paraguay ^b	1990	37	10
	1996	34	8
Uruguay	1990	12	2
	1997	6	1

Fuente: CEPAL, 1999, sobre la base de las encuestas de hogares.

^a Gran Buenos Aires.

^b Área metropolitana de Asunción.

En el cuadro II-6 se puede constatar que en todos los países de la subregión disminuyeron los niveles de pobreza e indigencia, destacándose los casos de Chile y Brasil en términos de puntos porcentuales. Además, el desempeño de Uruguay es notable porque es particularmente costoso, en términos materiales y humanos, disminuir la pobreza cuando ella está ya reducida a los “núcleos duros”. El mencionado mecanismo para el reajuste de las jubilaciones y pensiones fue sin duda muy decisivo para este buen desempeño, considerando que este país tiene la población más envejecida de la subregión. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que, según cifras del INE, la pobreza urbana en Uruguay descendió solamente a un 15.7% en 1995, desde un 22.3% en 1989 (Buxedas, Aguirre y Espino, 1999).

Es necesario subrayar, a partir de los datos disponibles, que no hay una correlación entre crecimiento económico y disminución de la pobreza. Esto puede deberse a las diferentes distancias entre los ingresos medios de los pobres y la “línea de pobreza”, o a la aplicación de políticas específicas (como en el caso de Uruguay). Otro elemento de explicación, argumentado por Ffrench-Davis (1999b), es que resulta más fácil disminuir la pobreza y las desigualdades cuando el crecimiento económico se produce en forma pareja, sin altibajos, que cuando el crecimiento es intermitente, ya que las variaciones bruscas normalmente perjudican a los más pobres.

Es preciso reiterar que la medición de la pobreza según el método de las “líneas” no considera sino los ingresos monetarios. De modo que se excluyen dimensiones que son muy relevantes para la calidad de vida, como el acceso a la salud, la educación y la vivienda. Las políticas sociales, y en particular el

gasto público social, están destinados precisamente a la satisfacción de esas necesidades básicas.

Una de las características del nuevo rol del Estado en los países del Mercosur y Chile ha sido la asignación de más recursos públicos para el gasto social, como puede observarse en el cuadro II-7.

Cuadro II-7 Evolución del gasto público social, 1990/91-1996/97

País	Variación período	Gasto social: PIB		Gasto social Gasto público social	
		1990/91	1996/97	1990/91	1996/97
Argentina	28.6	17.7	17.9	62.2	65.1
Brasil	15.8	19.0	19.8	59.5	59.1
Chile	60.5	13.0	14.1	60.8	65.9
Paraguay	166.8	3.0	7.9	39.9	47.1
Uruguay	47.5	18.7	22.5	62.3	69.8
Promedio regional de América Latina	38.0	10.1	12.4	41.0	47.2

Fuente: CEPAL.

Se puede observar que en todos los países (y sobre todo en Paraguay y Uruguay) aumentó la proporción del gasto público social en relación con el PIB y con el gasto público total. Con todo, debe notarse que en el caso de Chile, y especialmente de Paraguay, se partió de un nivel muy bajo con respecto a los demás países del Mercosur.

El gasto social, cuando está bien focalizado, beneficia especialmente a los sectores más pobres, de manera que se ha contado efectivamente con más recursos para reducir la pobreza y las desigualdades. En el caso de Chile, por ejemplo, en 1996 el aporte del gasto social en salud, educación y subsidios monetarios implicó que el quintil más pobre aumentara sus ingresos equivalentes en un 75.5% (Ruiz-Tagle, 1998). Así, la relación entre el quintil más rico y el más pobre se redujo de 14.8 veces (considerando solamente los ingresos monetarios autónomos) a 8.5 veces (considerando los ingresos totales). De manera que las políticas sociales pueden contribuir significativamente a disminuir las inequidades que genera la economía de mercado globalizada.

Sin embargo, estos datos objetivos pueden entrar en conflicto con las percepciones y expectativas subjetivas. Por ejemplo, el aumento del gasto público en salud puede ser percibido como insuficiente, frente a los mayores costos de la salud derivados, entre otras cosas, de los avances experimentados por la medicina moderna. Tal como bien lo señala el estudio de Uruguay, las variaciones de precios no han sido homogéneas: han bajado los precios de los productos transables, como los electrodomésticos, y han subido los precios de los no transables, como la educación y la salud. Para las personas más necesitadas de

servicios de educación y salud, estos gastos pueden haber subido mucho más que sus ingresos.

En el cuadro II-8 se puede constatar que el gasto público en salud en el caso de Brasil, disminuyó. En otros países, como Argentina y Uruguay, aumentó considerablemente, pero menos que el ingreso nacional. Sólo en los casos de Chile y Paraguay aumentó porcentualmente más que el ingreso, pero a partir de niveles iniciales muy bajos con respecto al Producto Interno Bruto.

Cuadro II-8 Evolución del gasto social por sectores, 1990/91-1996/97 (variaciones porcentuales)

País	Educación	Salud y nutrición	Seguridad social	Vivienda y saneamiento
Argentina	46.6	32.5	22.5	4.0
Brasil	1.8	-10.5	38.1	5.6
Chile	89.7	79.4	41.5	54.8
Paraguay	227.2	330.0	138.9	53.7
Uruguay	36.8	39.7	51.0	82.0

Fuente: CEPAL.

En lo que respecta al gasto público en seguridad social, es necesario considerar que no siempre tiene un efecto redistributivo relevante, ya que una parte no menor se destina a las Fuerzas Armadas y a los funcionarios de la administración pública, que no representan a los sectores más pobres. Algo semejante puede decirse del gasto público destinado a la educación superior.

Por otra parte, en un contexto de crecimiento económico, las expectativas de progreso se acrecientan, lo que tiende a generar la frustración de diversos sectores sociales. Esto explica que, en diversos países de la subregión, se constate que coexisten la disminución de la pobreza y el aumento de las de la insatisfacción social. Como es bien conocido, el comportamiento de los actores sociales frente a los problemas de la pobreza y de la exclusión social no depende solamente de datos objetivos, sino también de variables subjetivas.

En síntesis, el nuevo modelo de desarrollo, que incluye una rápida inserción en la economía internacional y un cambio en el rol del Estado, permitió en los primeros años de los 90 acelerar el crecimiento económico y disminuir los niveles de pobreza en la mayoría de los países de la subregión. Sin embargo, las desigualdades sociales tendieron a mantenerse en términos relativos y a profundizarse en términos absolutos. Esto plantea que algunos sectores están siendo excluidos o semiexcluidos de los beneficios del crecimiento económico.

Por último, es necesario enfatizar que el nuevo modelo de desarrollo implementado en los países del Mercosur y Chile incluye la liberalización y la deregulación de los mercados, y en particular del mercado laboral. Pero el análisis de esta dimensión la incluiremos en el próximo capítulo, destinado a analizar la exclusión social en el mercado del trabajo.

CAPÍTULO III

La exclusión social en el mercado de trabajo

Tal como señalamos anteriormente, el nuevo modo de desarrollo se ha caracterizado por la liberalización y desregulación de todos los mercados, y en particular del mercado de trabajo, para lograr así una mayor competitividad internacional. Se ha buscado aumentar la productividad del trabajo contratando solamente a los trabajadores indispensables, por el tiempo y para las tareas concernientes al núcleo central de la empresa, recurriendo lo más posible a la subcontratación para las tareas restantes.

Además de buscar la reducción generalizada de todos los componentes de los costos de producción, incluyendo los costos financieros, se ha tendido especialmente a disminuir los costos laborales, a través de diversas medidas como las siguientes:

- Disminuir el nivel de empleo.
- Reducir las cotizaciones patronales al sistema de seguridad social.
- Aumentar la flexibilidad externa de los trabajadores, es decir, reclutar y despedir la fuerza de trabajo sin largos trámites y con bajos costos.
- Aumentar la flexibilidad interna de los trabajadores, facilitando su paso por diversos puestos y funciones (polivalencia).
- Hacer descender el ámbito de las negociaciones colectivas desde las ramas de producción hasta el nivel de las empresas o plantas.
- Negociar con los trabajadores los aumentos de remuneraciones en función de los aumentos de productividad.

Las características generales del nuevo modo de desarrollo, así como las políticas específicas relativas al mercado de trabajo, han generado diversas formas de exclusión social. Distinguiremos entre la exclusión social del mercado de trabajo, cuyo principal indicador es la tasa de participación; la exclusión del empleo, cuyos principales indicadores son la tasas de desempleo y de empleo; y la exclusión de los empleos de buena calidad, cuyas principales características son el acceso al contrato de trabajo, a la seguridad social, a un horario y remuneraciones normales.

A. LA EXCLUSION DEL MERCADO DEL TRABAJO

La no participación involuntaria en actividades laborales remuneradas constituye la forma más radical de exclusión del mercado de trabajo. Puede ser menos angustiante, en términos subjetivos, que la carencia de empleo, pero refleja estructuras sociales y culturales más difíciles de alterar. Suele estar vinculada a obstáculos económicos, sociales o institucionales que impidan incluso la búsqueda de empleo. Puede también estar provocada por el desaliento, ante la dificultad de encontrar un empleo o al menos un empleo mínimamente conveniente, de quienes ya han estado integrados al mercado laboral.

La tasa de participación está asociada a diversos factores. Se vincula, en primer lugar, con la pobreza, ya que las personas de escasos recursos, o que pertenecen a hogares de escasos recursos, carecen proporcionalmente más de los medios materiales y humanos (como la educación) para integrarse al mercado de trabajo. A su vez, esta falta de integración es una de las principales causas de la pobreza, ya que existe un proceso de causalidad circular. Se vincula también con el género, ya que las mujeres tienen más dificultades –por razones familiares, culturales y sociales– para integrarse al trabajo remunerado. Se asocia asimismo a la edad, ya que los jóvenes –por carecer de preparación y experiencia– tienden a postergar la búsqueda de trabajo, o a abandonarla cuando han vivido experiencias fallidas. Los adultos mayores también encuentran grandes dificultades para reintegrarse al mercado laboral, y se desalientan fácilmente cuando fallan sus gestiones para lograrlo.

Con todo, es necesario señalar que con frecuencia, cuando aumenta el desempleo, tiende a aumentar también la tasa de participación, ya que una fracción de las mujeres y de los jóvenes, normalmente los de más bajos ingresos, que no estaban participando en el mercado de trabajo, salen en busca de empleo, para reemplazar los ingresos familiares perdidos o disminuidos. A esta fracción, y sólo a ella, se la puede denominar “fuerza de trabajo secundaria”, ya que tiende a integrarse al mercado sólo en circunstancias críticas, a aceptar remuneraciones y condiciones de trabajo más precarias, y a constituir un complemento del ingreso familiar normal.

También es cierto que cuando la situación laboral es muy buena, cuando existen oportunidades de empleos de buena calidad y bien remunerados, se produce el “efecto llamado”, y hay nuevas personas que tratan de integrarse al mercado de trabajo. Por el contrario, cuando la situación laboral es muy mala, se produce para algunos el “efecto rechazo”, ya que el mercado ahuyenta a los que buscan un trabajo o un buen puesto de trabajo y no lo encuentran, yendo a situarse en la categoría de los desalentados.

De modo que el tema de la tasa de participación o de actividad es un fenómeno complejo, que tiene dimensiones objetivas y subjetivas. Además, depende mucho de variables demográficas –como la fertilidad, la nupcialidad, la longevidad– y culturales o educacionales, como la asignación social de funciones por género o las oportunidades de estudios secundarios y superiores.

Es en el marco de este complejo fenómeno que vamos a analizar las cifras sobre la tasa de participación en los países del Mercosur y Chile, distinguiendo sólo por sexo y por nivel de ingresos, ya que no se dispone de cifras comparables diferenciadas por edad (cuadro III-1).

Cuadro III-1 Evolución de la tasa de participación, según sexo y nivel e ingreso del hogar, zonas urbanas, 1990 y 1997^a (porcentajes)

País	Sexo	Total		Cuartil 1		Cuartil 4	
		1990	1997	1990	1997	1990	1997
Argentina ^b	Ambos	56	69	44	54	65	65
	Hombres	76	76	59	73	78	75
	Mujeres	38	44	32	38	53	55
Brasil ^c	Ambos	62	64	55	61	65	66
	Hs.	82	80	78	80	81	78
	Ms.	44	50	36	44	51	54
Chile ^c	Ambos	52	55	45	48	59	63
	Hs.	72	74	72	74	73	75
	Ms.	31	38	23	25	46	51
Paraguay ^d							
Uruguay	Ambos	58	58	56	60	60	60
	Hs.	75	73	76	77	76	72
	Ms.	43	46	38	45	46	50

Fuente: CEPAL.

^a No incluye a las empleadas domésticas que habitan en el hogar.

^b Gran Buenos Aires.

^c Período 1990 y 1996.

^d No disponible.

Se puede constatar que, en términos generales, en el período 1990-1997 aumentó la tasa media de participación en el mercado del trabajo, lo que constituye un indicador positivo de integración social. Sólo en Uruguay se detecta un estancamiento en la tasa media de participación, pero esto se debe sobre todo que disminuye la proporción en el caso de los hombres de ingresos altos, probablemente porque los mayores han logrado acceder más fácilmente a jubilaciones aceptables.

Se puede observar también que en casi todos los países la tasa de participación de las personas que pertenecen al cuartil más pobre aumenta más, y que sólo en Chile crece más la tasa de participación de quienes pertenecen al cuartil más rico. Esto puede deberse al mayor aumento de la tasa de desempleo en los

sectores pobres, como veremos más adelante. El caso más impactante es el de Argentina, país en el que los hombres del primer cuartil aumentan en más de 13 puntos porcentuales su tasa de participación.

Por otra parte, hay que destacar el aumento de la tasa de participación femenina, en todos los países de la subregión y especialmente entre las más pobres. Sin embargo, en Chile las mujeres de hogares pobres siguen teniendo una tasa de actividad muy baja, comparada con la observable en los países del Mercosur. De manera que, si hubiera que identificar el fenómeno de exclusión social más profundo, habría que referirse a la persistente falta de integración laboral de las mujeres chilenas pobres. En el otro extremo, las mujeres pobres que aparecen más integradas son las uruguayas, cuya tasa de participación, ya alta al inicio, creció considerablemente durante el período estudiado.

En síntesis, más allá de que su integración laboral pueda haber sido precaria, lo que analizaremos más adelante, no hay duda de que se ha experimentado en los años 1990-1997 un proceso de inclusión social de las personas pobres en general y de las mujeres en particular. Debe recordarse que, cuando las mujeres rompen por primera vez el ámbito de lo privado y se integran al trabajo remunerado, tiende a producirse una mutación cultural, que las lleva a permanecer en el mundo laboral, aunque cambien las circunstancias que motivaron su integración inicial.

Veamos ahora cuál ha sido la evolución de la tasa de participación o de actividad según los estudios de los diferentes países. Empezaremos por el caso de Argentina, país en el que, a diferencia de otros, la tasa de actividad se calcula como la suma de los ocupados más los desocupados y los subempleados sobre el total de la población (y no sobre la llamada población económicamente activa). En el cuadro III-2 se puede constatar que la tasa de actividad sube de 1990 a 1995, a medida que aumenta la desocupación, y que en los años siguientes permanece en un nivel elevado, a pesar del descenso de la desocupación.

Cuadro III-2 Argentina: Tasas de actividad y de desocupación en los aglomerados urbanos, 1990-1998 (porcentajes)

Años	Tasa de actividad	Desocupación	Subocupación
1990	39.0	7.4	9.1
1991	39.5	6.4	8.2
1992	40.0	7.0	8.2
1993	41.2	9.6	9.0
1994	41.0	11.4	11.3
1995	42.1	17.5	12.0
1996	41.4	17.2	13.1
1997	42.2	14.9	13.2
1998	42.2	12.8	13.4

Fuente: Neffa y otros (1999).

Lo anterior inclina a pensar que la crisis del empleo empujó a nuevas personas a integrarse al mercado laboral, pero que una vez integrados ya no se retiraron, a pesar de que el problema de la desocupación se hizo menos grave. Se podría incluso plantear que una parte de los desocupados se convirtieron en subocupados, permaneciendo en la fuerza de trabajo, sin retirarse de ella en calidad de desanimados.

Esto parece indicar que se ha producido una mutación cultural en Argentina, un “acostumbramiento” social a las altas tasas de desocupación y subocupación. Recuérdese que, históricamente, Argentina había tenido tasas de desocupación muy bajas, en comparación con la mayoría de los países de América Latina. Incluso en 1980, la tasa de desocupación era de apenas 2.6% y la de subocupación llegaba a sólo 5.1%.

Esta permanencia de la alta tasa de participación, más allá del punto álgido de la crisis del empleo (que se alcanzó en 1995) puede asociarse con la evolución del nivel de remuneraciones. Téngase en cuenta que la remuneración media real en Argentina tuvo un crecimiento nulo (0.0%) en el período 1991-1997. En estas circunstancias, y con una tasa de desempleo más que duplicada, es difícil que muchas personas se retiren de la fuerza de trabajo, aunque tengan un empleo precario o estén cesantes.

Ahora bien, el estudio sobre Argentina aporta también respecto a datos la tasa de actividad desagregados por edad y sexo, que resultan de gran interés. Baja en los 90 la tasa de actividad de los adolescentes (15 a 19 años), lo que puede explicarse por el aumento de los años de escolaridad.

Sin embargo, sigue existiendo –como en otros países del Mercosur– una proporción relativamente importante de adolescentes que no sólo están excluidos del mercado laboral, sino también de los estudios (cuadro III-3). Las cifras respecto a Brasil, inferiores a la de Argentina y Uruguay, podrían estar sesgadas debido a que en este país un mayor número de adolescentes se matriculan en la educación formal, pero luego abandonan los estudios. En el caso de Chile, el hecho de que el porcentaje de estos adolescentes doblemente excluidos se haya mantenido mucho más bajo podría explicarse por una mayor valoración relativa de la educación formal.

No hay duda de que una de las causas de la inactividad económica de los adolescentes que no estudian es su absorción por los quehaceres domésticos, sobre todo en el caso de las mujeres.

Ahora bien, aunque no se trata exactamente de la misma categoría de edad del cuadro anterior, las cifras sobre mujeres adolescentes que sólo se dedican a quehaceres domésticos son también reveladoras (cuadro III-4).

Cuadro III-3 Adolescentes de 13 a 17 años que no estudian ni trabajan, 1990-1997 (zonas urbanas, porcentajes)

País	Años	Porcentajes
Argentina ^a	1990	13
	1996	13
Brasil	1990	12
	1996	10
Chile	1992	6
	1996	6
Paraguay ^b	1990	29
	1996	12
Uruguay ^c	1992	13
	1997	14

Fuente: CEPAL.

^a Gran Buenos Aires.

^b Asunción y Departamento Central.

^c Adolescentes de 14 a 17 años.

Cuadro III-4 Mujeres adolescentes de 15 a 19 años que sólo se dedican a quehaceres domésticos, zonas urbanas, 1990-1997 (porcentajes)

País	Años	Porcentaje
Argentina	1990	13
	1997	10
Brasil	1990	18
	1997	15
Chile	1990	7
	1997	8
Paraguay ^a	1995	9
	1997	9
Uruguay	1990	9
	1997	8

Fuente: CEPAL.

^a Asunción y áreas urbanas del Departamento Central.

A pesar de que mejoró levemente en el período 1990-1997, la situación de Brasil es la más crítica en esta materia, seguida de Argentina. En los demás países se ha mantenido relativamente estable. Es un hecho que, en los sectores populares, las niñas jóvenes tienden a ser retenidas en el hogar, especialmente para ocuparse de los niños pequeños, haciendo posible que sus madres salgan de la casa para integrarse al mercado laboral. De manera que las políticas destinadas a favorecer la inserción de las mujeres de escasos recursos al trabajo –como el desarrollo de guarderías y jardines infantiles, o el establecimiento de jornadas prolongadas de educación primaria– benefician no solamente a las madres de niños pequeños sino también a estas adolescentes.

En el caso de los hombres adolescentes, no hay duda de que su exclusión del sistema educativo y del mercado de trabajo no se debe a quehaceres domésticos (como aparece en las cifras que veremos más adelante), sino a otras causas, como el fracaso escolar y el desánimo para enfrentar el mercado laboral debido a la falta de una preparación adecuada.

Con todo, el mero descenso de la tasa de participación de los adolescentes, que se verifica desde 1980, no debería ser en sí mismo preocupante, si fuera causado por una mayor participación en el sistema escolar. En el otro extremo de las categorías de edad, se produjo en Argentina un aumento de la tasa de participación de los adultos mayores muy superior a la que se experimentó durante la década de los 80 (cuadro III-5).

Esto puede deberse al deterioro relativo de la mayoría de las jubilaciones y pensiones, que obliga a muchas personas a permanecer en –o reintegrarse al– mercado laboral en busca de un complemento de ingresos. De hecho, el haber jubilatorio mínimo, que concierne a la mayoría, se ha estancado en los últimos años, permaneciendo en 150 pesos (equivalentes a dólares), a pesar del fuerte crecimiento de la economía en los 90.

Cuadro III-5 Argentina: Evolución de la tasa de participación, por tramos de edad, 1980-1997
(total de aglomerados urbanos, porcentajes)

Año	15-19	20-34	35-49	50-64
1980	41.2	70.1	65.8	49.3
1990	35.8	73.4	72.8	53.0
1997	31.3	76.4	79.0	64.5

Fuente: Neffa y otros (1999).

Ahora bien, si desagregamos los datos por sexo, encontramos que se confirman para el total de aglomerados urbanos de Argentina las cifras de CEPAL presentadas más arriba para el Gran Buenos Aires, en el sentido de que entre 1990 y 1998 se produjo un fuerte aumento de la tasa de participación femenina,

muy superior al experimentado en la década de los 80. En cambio, la tasa correspondiente a los hombres sólo aumentó levemente (cuadro III-6).

Cuadro III-6 Argentina: Evolución de la tasa de participación por sexo, 1980-1998 (total de aglomerados urbanos, porcentajes)

	Total	Mujeres	Hombres
1980	39.2	24.5	54.7
1990	40.9	28.3	54.4
1998	45.6	35.3	56.6

Fuente: Neffa y otros (1999).

Ya hemos visto antes que el aumento de la tasa de participación femenina en Argentina se dio especialmente en los estratos más pobres. Como éstos son los más afectados por la desocupación, es muy probable que la mayor integración de estas mujeres en el mercado laboral se deba sobre todo a la búsqueda de ingresos para satisfacer las necesidades básicas de la familia.

Por otra parte, en lo que se refiere al Gran Buenos Aires se obtuvieron informaciones desagregadas por ingreso y por sexo. Ellas muestran grandes diferencias entre las tasas de actividad según quintiles de ingreso, pero a la vez una tendencia al acortamiento de las distancias. El cambio más notable es el experimentado por el aumento en la tasa de participación de las mujeres del quintil más pobre (cuadro III-7). En su mayor incorporación ha operado sin duda el efecto “búsqueda de ingresos”, frente al aumento del desempleo.

Cuadro III-7 Argentina: Evolución de la tasa de participación en el Gran Buenos Aires, por quintiles de ingreso y sexo, 1991-1997 (porcentajes)

Quintil	1991		1997	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
1	39.3	14.2	43.7	23.5
5	69.5	48.3	65.6	47.1

Fuente: Neffa y otros (1999).

En lo que se refiere a la participación por tramos de edad, se observa que la tasa de participación de los jóvenes aumentó fuertemente en el quintil más pobre, mientras que en el sector más rico disminuyó. Esto puede explicarse por una mayor dedicación de este sector a los estudios secundarios y superiores. Si esto fuera así, se estaría frente a un proceso de mayor integración laboral de los jóvenes pobres, pero que podría dificultarles la obtención futura de empleos de

mejor calidad. Dicho en otros términos, se trataría de un proceso de inclusión prematura o extemporánea, que a la larga se convierte en un mecanismo de exclusión social relativa. Existiría así una base estructural para la mantención, y tal vez profundización, de la dicotomía social (cuadro III-8).

Cuadro III-8 Argentina: Evolución de la tasa de participación en el Gran Buenos Aires, por quintiles de ingreso y edad, 1991-1997 (porcentajes)

Quintil	1991		1997	
	15-24	25 y más	15-24	25 y más
1	36.7	41.3	48.9	42.2
5	62.2	75.5	57.0	73.2

Fuente: Neffa y otros (1999).

En el caso de Brasil, no disponemos de informaciones sobre la evolución reciente de la tasa de participación más allá de las presentadas en el cuadro III-1. Con todo, se puede destacar ahora que la tasa de participación en este país, que ya en 1990 era la más alta de la subregión, ha continuado subiendo, impulsada por la mayor integración laboral de las mujeres, y en particular de las mujeres pobres.

Es relevante señalar al respecto que hasta 1997 el desempleo en Brasil no había subido tanto como en Argentina (como veremos en detalle más adelante), de manera que esta creciente inclusión de las mujeres en el mercado de trabajo puede responder más bien a un deterioro de los salarios, o a un cambio sociocultural, o a ambos factores al vez.

En el caso del Estado de Ceará (Brasil) se registró entre 1984 y 1994 un crecimiento de la población económicamente no activa; es decir, de la que ni tiene ocupación ni está presionando por obtener un lugar en el mercado del trabajo; entre ellos se cuentan sin duda muchos excluidos. Con respecto a la población en edad de trabajar, la proporción de inactivos subió de 46% a 56% en ese período. Una parte de este aumento puede atribuirse a la expansión de las matrículas escolares, sobre todo si se tiene en cuenta que el censo considera los 10 años, antes de la pubertad, como inicio de la edad activa. Pero otra parte puede corresponder al desempleo oculto por desaliento, equivalente al desempleo de larga duración, que constituye una de las formas más agudas de exclusión social (ver, Holanda, Santos y Araújo, 1998).

En el estudio sobre Chile, los datos desagregados sobre la evolución del mercado laboral, y en particular sobre la tasa de participación, provinieron de las Encuestas CASEN de 1990 y 1996. Ellas dan cuenta de que en este período, marcado por un rápido crecimiento económico, la tasa global de participación subió de 51.6% a 54.4%. Podría por lo tanto afirmarse que la expansión de la actividad económica hizo que el mercado laboral ejerciera un “efecto llamado”

sobre la población, abriendo oportunidades y generando una mayor inclusión social. Pero también es cierto que la disponibilidad de mano de obra adecuada, con un nivel de educación relativamente bueno, constituyó un factor importante de la expansión económica. Es necesario que la demanda y la oferta de trabajo se encuentren adecuadas para que se produzca la “espiral virtuosa” del desarrollo económico.

Sin embargo, como ya lo destacamos al comentar las cifras de la CEPAL, a pesar del aumento de la tasa promedio de participación femenina, las mujeres pobres en Chile siguen estando muy excluidas del mercado laboral. O bien, dicho de otra manera, las mujeres excluidas del mercado laboral no logran salir de su condición de pobreza, giran en un “círculo vicioso”, no logran aprovechar las oportunidades del crecimiento económico. En cambio, han sido las mujeres de estratos altos las más beneficiadas con las nuevas oportunidades abiertas por el desarrollo (cuadro III-9).

Cuadro III-9 Chile: Evolución de la tasa de participación por sexo y por quintil de ingreso autónomo, 1990-1996^a
(porcentajes)

Quintil	1990		1996	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
1	71.3	17.9	71.9	19.1
5	75.7	46.4	76.0	52.1
Total	73.6	31.3	74.6	35.5

Fuente: Wormald y Ruiz-Tagle (1999).

^a Los ingresos autónomos no consideran los subsidios monetarios.

Las razones ligadas al acceso diferencial según nivel de ingreso a la fuerza de trabajo pueden ser de diferente tipo. Puede deberse a la menor disponibilidad de recursos materiales en los estratos bajos; o al mayor nivel de educación y formación para el trabajo existente en los estratos altos; o a la diversa capacidad de vincularse con redes sociales e institucionales que faciliten el acceso al trabajo. Pero no hay duda de que la principal razón es la falta de equipamiento comunitario adecuado para el cuidado infantil, que afecta sobre todo a las mujeres de estratos pobres, las que no cuentan con recursos para delegar el cuidado de los niños.

Por otra parte, existen pautas de corte sociocultural –como el cuidado de niños o ancianos y la realización de labores domésticas– que dificultan más a las mujeres pobres su incorporación a la fuente de trabajo. La pauta cultural según la cual las mujeres deben preocuparse especialmente de las tareas del hogar parece estar más arraigada en los sectores populares, y sobre todo en los hombres.

Sin pretender ponderar el peso de cada una de esas razones en el caso de Chile, lo cierto es que este país, que ha sido pionero en la subregión en algunos aspectos de la modernización, sigue siendo el más “machista” en cuanto a la participación de los sectores populares en el mercado del trabajo.

Veamos ahora cómo ha evolucionado en Chile la tasa de participación, según la edad y el nivel de ingresos. En el segmento de 15 a 19 años, se produjo una disminución de la tasa, independientemente de la condición socioeconómica. Sin embargo, en el segmento de 20 a 24 años los jóvenes pertenecientes al quintil más rico disminuyeron su tasa de participación en la fuerza de trabajo, mientras que los de quintiles más pobres (1 y 2) la aumentaron (cuadro III-10).

Cuadro III-10 Chile: Evolución de la tasa de participación por edad y quintil de ingreso autónomo, 1990-1996 (porcentajes)

Quintil	1990			1996		
	1	2	5	1	2	5
Edad						
15-19	17.3	22.1	10.1	16.3	17.6	8.7
20-24	46.6	55.8	55.8	47.8	59.7	45.9

Fuente: Wormald y Ruiz-Tagle (1999).

La disminución de la tasa en el segmento de 15 a 19 años podría considerarse positiva en términos inclusión social, en la medida en que esté asociada a una expansión de la escolaridad. De hecho, durante el sexenio analizado se ha constatado un aumento de la escolaridad promedio, en todos los quintiles de ingreso, de los adolescentes de 15 a 19 años. Además (como hemos visto en el cuadro III-3) la proporción de adolescentes que no trabaja ni tampoco estudia es muy reducida en Chile. Lo anterior podría relacionarse también con el bajo nivel de desocupación y con el aumento de los salarios reales, que no hacen necesaria la incorporación de este segmento de la “fuerza de trabajo secundaria”.

En cambio, entre los jóvenes de 20 a 24 años la situación es diferente: los que pertenecen a hogares de ingresos altos tienden a completar la enseñanza media y a continuar en la educación superior antes de integrarse a la fuerza de trabajo; en cambio, los que proceden de hogares de bajos ingresos tienden a integrarse a ella habiendo cursado solamente la educación básica, o la media incompleta. De manera que, en este caso, la inclusión relativamente temprana en el mercado laboral puede generar otras formas de exclusión social: que los jóvenes no consigan empleo; o que consigan empleos de mala calidad; o que su baja escolaridad se constituya en un obstáculo para seguir capacitándose cuando estén incorporados al trabajo.

En el caso de Paraguay, en el estudio correspondiente se da cuenta de una forma diferente de exclusión social en el mercado del trabajo, que afecta a una parte de la economía campesina, la cual continúa ocupando a más de un tercio de toda la población del país. Debido sobre todo al alto índice de crecimiento demográfico del país, más alto todavía en el medio rural, muchos campesinos no tienen acceso a la tierra. Esto los lleva a buscar la “asalarización”, o el éxodo hacia las ciudades, en contraste con lo sucedido en las décadas de los 60, 70 y 80, cuando numerosas familias se trasladaron a las áreas rurales, como consecuencia de la ampliación de la frontera agrícola. Esta forma de exclusión social se ha agudizado recientemente, pero corresponde a una problemática tradicional, anterior a la apertura hacia la economía internacional.

En cuanto a la tasa de participación, sólo se cuenta con datos comparables para las zonas urbanas. En el cuadro III-11 se puede constatar que la tasa de participación, ya relativamente alta en 1993, había subido considerablemente en sólo tres años. Llama la atención sobre todo el crecimiento de la tasa de participación femenina en la fuerza de trabajo, que llega a situarse en el lugar más alto, si se la compara con los demás países del Mercosur y Chile.

Cuadro III-11 Paraguay: Evolución de la tasa de actividad, zonas urbanas, 1992-1996 (porcentajes)

	Hombres	Mujeres	Total
1992	74.4	35.5	53.9
1993	74.7	46.3	58.6
1994	74.7	45.4	59.1
1995	77.7	53.7	64.8
1996	76.0	51.3	63.0

Fuente: Galeano y Barrios (1999), sobre la base de: año 1992, *Censo de Población*; años 1993-1996, *Encuestas de Hogares*.

Ahora bien, esta mayor integración en el mercado laboral urbano no significa que se haya superado en forma adecuada la exclusión social. Se ha constatado que uno de los incrementos más fuertes en la tasa de participación corresponde a mujeres jóvenes migrantes de 15 a 24 años de edad, que con frecuencia se integran a labores domésticas con largas jornadas y mal remuneradas, o al comercio informal.

Por otra parte, los hombres jóvenes migrantes encuentran mayores barreras de acceso al mercado laboral que los no migrantes, porque poseen menos calificaciones (o años de instrucción), o porque apelan a relaciones sociales más desventajosas. Estos jóvenes varones migrantes constituyen uno de los sectores más expuestos a la exclusión social completa en el mercado de trabajo urbano del Paraguay.

Por lo demás, la exclusión involuntaria del mercado laboral sigue siendo alta en el caso paraguayo. Es así como, en 1996, un 29% de la población no activa del sector urbano declaró desear trabajar. Según los datos de las encuestas de hogares, el porcentaje de los inactivos que ni estudian ni se ocupan de tareas domésticas ha crecido fuertemente en los últimos años, lo que no podría intentarse explicar por un brusco envejecimiento de la población (cuadro III-12).

Cuadro III-12 Paraguay: Categorías de inactivos en el sector urbano, 1992-1996 (porcentajes)

Año	Estudiantes	Labores del hogar	Otros
1992	41.9	45.1	13.0
1993	47.9	38.4	13.7
1994	48.7	37.0	14.3
1995	48.4	30.9	20.7
1996	46.5	32.7	20.8

Fuente: Galeano y Barrios (1999), sobre la base de: año 1992, *Censo de Población*; años 1993-1996, *Encuestas de Hogares*.

De los inactivos con deseos de trabajar, un 60% correspondía a adolescentes y jóvenes de entre 12 y 29 años. Otro segmento que es preciso destacar es el de las mujeres de 40 a 44 años; se trataría de madres o jefas de hogar que, al disminuir la intensidad de sus tareas domésticas, muestran un creciente interés por ingresar al mercado laboral, lo que les permite mejorar los ingresos familiares.

Así pues, en un contexto de integración, precaria pero creciente, de la población al mercado laboral urbano, subsisten en Paraguay diversas formas de exclusión, o elevados riesgos de caer en ella. Recordemos que sólo el riesgo de perder el empleo hace que éste pierda calidad, constituyendo una forma de exclusión social; los verdaderamente integrados gozan de una razonable seguridad y estabilidad. Además, como veremos más adelante, en Paraguay han aumentado significativamente la desocupación y la subocupación.

En el caso de Uruguay, a pesar de que se trata de un país con una tasa de crecimiento demográfico muy baja (apenas 6.4 por mil, como promedio anual, entre 1985 y 1996) la población económicamente activa ha mostrado una tendencia sostenidamente creciente, superior a la población en edad de trabajar, que se explica por el aumento de la participación de las mujeres en el mercado laboral.

Ahora bien, el estudio pertinente desagrega la tasa de actividad no sólo por sexo, sino también por quintiles de ingreso y edad, lo que permite un análisis más fino (cuadro III-13).

Cuadro III-13 Uruguay: Tasa de actividad por quintiles de ingreso de los hogares, según sexo y edad, 1990 y 1996 (país urbano, porcentajes)

	Quintil 1	Quintil 5
1990		
Hombres		
14-19	51	30
20-24	90	83
25 y más	80	82
Mujeres		
14-19	30	25
20-24	53	76
25 y más	40	50
1996		
Hombres		
14-19	53	27
20-24	91	82
25 y más	81	77
Mujeres		
14-19	43	20
20-24	74	76
25 y más	61	52

Fuente: Buxedas, Aguirre y Espino (1999).

Se puede observar que en el período 1990-1996 son las mujeres de menores ingresos y especialmente las mayores de 25 años las que más aumentan su tasa de participación en el mercado de trabajo.

Llama la atención también que una proporción alta de adolescentes pobres de ambos sexos esté participando en la fuerza de trabajo, en una edad en la que deberían dedicarse a los estudios o a la formación profesional. Aunque es posible que muchos de estos adolescentes pobres se encuentren desocupados o trabajen solamente a tiempo parcial, podríamos estar aquí frente a otro caso de inclusión social prematura (provocada sin duda por las necesidades de ingresos familiares) que puede generar posteriormente otras formas de exclusión social.

Por otra parte, conviene recordar que en Uruguay una proporción relativamente elevada de los adolescentes de 14 a 17 años no estudian ni trabajan (ver de nuevo cuadro III-3), lo que dificultará posteriormente su integración al mercado laboral.

En síntesis, en el conjunto de los países del Mercosur y Chile, ha aumentado sensiblemente, en promedio, la tasa de actividad económica, lo que constituye un signo positivo de integración social, que ha favorecido sobre todo a las mujeres. Sin embargo, todavía persisten grandes diferencias de género en esta materia, especialmente si se distingue también por niveles de ingreso.

Además, hay sectores en los cuales el aumento de la tasa de participación no significa necesariamente un progreso social, como en el caso de los adolescentes, que pueden ver comprometida su formación y su mejor inserción posterior al mercado laboral.

En el caso de los adultos mayores que tienen bajos ingresos, su permanencia en el mercado laboral puede estar indicando que los beneficios que reciben del sistema de jubilaciones y pensiones son insuficientes. De hecho, diversas fuentes indican que en muchos países de la subregión, y sobre todo en Brasil donde abundan las jubilaciones prematuras, muchos de los que se jubilan siguen participando de alguna manera en el mercado laboral.

Resulta necesario, por lo tanto, seguir avanzando y analizar otras dimensiones de los procesos de exclusión/inclusión en el mercado de trabajo.

La exclusión social en el mercado de trabajo a través de la no participación suele permanecer oculta; tiene poca visibilidad. Tal vez esto se deba a que el no ejercer ninguna actividad económica, queriendo ejercerla, es difícil de medir, ya que está ligada a factores subjetivos como valores y expectativas. Por eso, hay que investigarla con metodologías y cuestionarios especiales.

En cambio, la exclusión del empleo —el desempleo o desocupación— es más visible y mensurable, a pesar de las dificultades metodológicas que surgen en todo tipo de encuestas, ya que se trata de personas que están buscando activamente una ocupación.

Así como la tasa de participación, la tasa de desempleo está asociada a diferentes factores, y en primer lugar a la pobreza. Cada vez más, en la sociedad moderna, las personas que pertenecen a hogares de escasos recursos carecen de medios materiales, de niveles adecuados de educación o calificación profesional, o de acceso a redes sociales e institucionales, para integrarse al mercado de trabajo. A su vez, la falta de empleo es una de las causas principales de la pobreza. De manera que es muy difícil salir de este círculo vicioso, que llega incluso a reproducirse a través de las generaciones. Se podría incluso sostener, con el riesgo de exagerar, que este tipo de exclusión tiende a ser hereditario. Con frecuencia se requieren políticas específicas y prolongadas para romper el círculo.

El desempleo se asocia también al género, ya que por razones familiares, culturales y sociales —como el cuidado de niños o de ancianos— las mujeres tienen más dificultades para asumir un trabajo remunerado fuera del hogar. Además, hay muchas funciones y tipos de empleos considerados tradicional y culturalmente como masculinos, lo que contribuye a la exclusión de las mujeres de ciertos tipos de trabajo. Las ocupaciones consideradas como típicamente femeninas son mucho menos numerosas; aunque el empleo en algunas de ellas ha crecido considerablemente, como en la educación parvularia y básica, o en el comercio.

Además, la desocupación, así como la no participación, se asocia con la edad, sobre todo en los extremos de la escala. Por un lado, los jóvenes suelen carecer no tanto de educación formal sino de preparación específica y de experiencia para asumir ciertos puestos de trabajo. Así, suele suceder que los jóvenes

acepten trabajar en forma voluntaria, sin remuneración o casi sin ella, para adquirir la experiencia básica que les permita avanzar en la integración laboral.

Por otro lado, los adultos mayores que han perdido sus puestos de trabajo tienen más dificultades para encontrar empleos, sea porque se han debilitado sus fuerzas, o porque sufren más enfermedades; porque sus calificaciones han quedado obsoletas o porque tienen menos flexibilidad para adaptarse a las innovaciones tecnológicas u organizacionales.

Frente a la menor productividad relativa de los jóvenes y de los adultos mayores, pueden existir además barreras institucionales, como los salarios mínimos legales rígidos y relativamente altos, que les dificultan el acceso al empleo.

La mayor o menor búsqueda de empleo puede estar asociada a los cambios en la fertilidad, al crecimiento demográfico, a la amplitud y características del sistema educativo, a la estructura de oportunidades o a la coyuntura económica y laboral. Si las oportunidades laborales son buenas, más personas tratan de integrarse al mercado de trabajo, como ha sucedido, por ejemplo, con los flujos migratorios nacionales e internacionales. Si la coyuntura económica es mala y el desempleo aumenta, algunos miembros de la familia que estaban inactivos tienden a salir a buscar trabajo, para recuperar los ingresos familiares perdidos.

En fin, sin pretender ser exhaustivos, la demanda de trabajo depende también de las estructuras y en particular de las innovaciones tecnológicas y organizacionales, que se aceleran a medida que la mundialización avanza. Y en los países del capitalismo periférico, como son los del Mercosur y Chile, se tiende a incorporar tecnologías procedentes de los países centrales, intensivas en capital y poco intensivas en mano de obra.

Es en el contexto de este conjunto de factores que vamos a analizar la evolución del desempleo en la subregión.

1. La situación subregional

Como se puede observar en el cuadro III-14, en todos estos países, con la excepción de Chile, el desempleo aumentó con más o menos fuerza en el período 1990-1997.

La situación más grave se vivió en Argentina, donde la tasa de desocupación global más que se duplicó. Además, si bien en todos los países fueron más afectadas las mujeres y los más pobres, en Argentina el desempleo femenino abierto en el cuartil 1 alcanzó a un 38%, cifra extraordinariamente elevada. Este país resulta paradigmático en términos de lo que se ha llamado “crecimiento sin empleo”, característico del modelo de economías abiertas a la globalización, ya que en el período 1990-1997 su Producto Interno Bruto por habitante se expandió en un 33.2%. El problema del desempleo no provino, por lo tanto, del estancamiento económico.

En el caso de Paraguay, no disponemos de cifras desagregadas por cuartiles de ingresos, pero sí podemos consignar que la tasa global de desocupación abierta, en las zonas urbanas, subió de 5.1% a 8.2% en sólo tres años, de 1993 a 1996.

Conviene asimismo subrayar que en Uruguay, país que también tuvo un buen desempeño en términos de crecimiento económico (el Producto Interno Bruto se expandió en 27.2% entre 1990 y 1997), el desempleo global superó la línea del 11%. En el caso de las mujeres pobres la proporción de las excluidas del empleo llegó a un 27.7%.

Incluso en el caso de Chile, de buen desempeño en general, el 22% de desempleo de las mujeres pobres era casi cuatro veces mayor que el desempleo global. Además, la brecha entre la tasa de desempleo femenino y el masculino del cuartil más pobre se amplió en el período 1989-1997. García-Huidobro (1999) señala además que en Chile, durante el período 1987-1996, la tasa de subempleo femenino visible aumentó, mientras que en el caso de los hombres se mantuvo estable. Esto revela que las oportunidades laborales se distribuyen en forma desigual, dejando a algunas categorías sociales particularmente excluidas (cuadro III-14).

Cuadro III-14 Tasa de desempleo abierto, según sexo y nivel de ingreso del hogar, zonas urbanas, 1990-1997^a
(porcentajes)

País	Sexo	Total		Cuartil 1		Cuartil 4	
		1990	1996	1990	1996	1990	1996
Argentina ^b	Ambos	6.0	14.3	17.3	31.9	1.1	3.0
	Hombres	5.7	12.4	15.9	28.8	1.0	1.4
	Mujeres	6.5	17.3	20.8	38.0	1.1	5.0
Brasil ^c	Ambos	4.5	8.1	9.6	15.3	1.6	3.8
	Hombres	4.8	6.7	10.8	13.1	1.6	3.1
	Mujeres	4.1	10.2	7.3	18.8	1.7	4.7
Chile ^c	Ambos	8.9	6.0	20.2	14.4	2.5	1.6
	Hombres	8.1	5.1	18.0	11.4	1.8	1.4
	Mujeres	10.2	7.6	25.9	22.0	3.5	1.8
Paraguay ^d	Ambos	5.1	8.2	—	—	—	—
	Hombres	5.5	7.8	—	—	—	—
	Mujeres	4.5	8.6	—	—	—	—
Uruguay	Ambos	9.0	11.4	16.6	19.9	3.7	4.5
	Hombres	7.4	8.9	13.7	14.7	3.0	3.5
	Mujeres	11.3	14.8	21.5	27.7	4.7	5.7

Fuente: CEPAL.

^a No incluye empleadas domésticas que habitan en el hogar.

^b Gran Buenos Aires.

^c Período 1989-1997.

^d Encuestas de Hogares, años 1993 y 1996.

Ahora bien, si desagregamos por edad y nivel de ingresos, podemos constatar que los jóvenes que pertenecen a hogares pobres, y en particular las mujeres, sufrieron un incremento de su exclusión social en materia de acceso al empleo. Los casos más dramáticos fueron los de Argentina y Uruguay, países en los que las mujeres jóvenes del cuartil 1 tuvieron tasas de desempleo que llegaron a 55% y 45%, respectivamente (cuadro III-15).

Incluso en el caso de Chile, país en el que el desempleo juvenil disminuyó, la tasa correspondiente a 1997 llegaba todavía a un 34% en el caso de las jóvenes pobres.

Cuadro III-15 Tasa de desempleo abierto de los jóvenes de 15 a 24 años, según sexo y nivel de ingreso del hogar, zonas urbanas, 1990-1997^a (porcentajes)

País	Sexo	Total		Cuartil 1		Cuartil 4	
		1990	1997	1990	1997	1990	1997
Argentina ^b	Ambos	13.2	24.3	27.7	45.7	4.7	4.8
	Hombres	11.5	21.1	25.2	40.8	4.3	2.4
	Mujeres	16.1	29.2	31.7	54.9	5.3	7.9
Brasil ^c	Ambos	8.6	15.3	14.0	22.7	4.7	10.1
	Hombres	8.8	12.8	14.8	18.4	4.9	9.3
	Mujeres	8.3	19.1	12.6	29.4	4.3	11.1
Chile ^c	Ambos	18.5	13.5	35.2	25.8	8.2	5.8
	Hombres	17.0	10.7	31.3	21.9	6.4	3.8
	Mujeres	20.8	18.0	42.7	33.8	10.5	8.4
Paraguay ^d							
Uruguay	Ambos	24.7	26.4	35.8	35.5	15.7	15.4
	Hombres	22.2	21.8	33.2	28.9	14.6	12.2
	Mujeres	28.5	33.1	39.8	44.8	17.1	19.7

Fuente: CEPAL.

^a No incluye a las empleadas domésticas que habitan en el hogar.

^b Gran Buenos Aires.

^c Período 1990-1996.

^d No disponible.

En el caso de Uruguay, llama la atención que el deterioro de la situación femenina se dio simultáneamente con una baja del desempleo de los hombres jóvenes, sobre todo en el primer cuartil. Nos encontramos, pues, ante un acceso diferenciado por sexo a las oportunidades que genera el crecimiento económico, lo que provoca sin duda una mayor frustración entre las mujeres. El sentimiento de exclusión social es sin duda más fuerte cuando no afecta a quienes son en cierta manera los pares, los que tienen similares características de edad, formación y experiencia.

Con todo, si se analizan los datos más finamente, se puede constatar que el aumento del desempleo de las jóvenes de hogares pobres en Uruguay fue proporcionalmente menor que el de las mujeres pobres de otros segmentos de edad. Este tipo de fenómenos requiere una investigación más acuciosa, país por país, para determinar bien las causas y definir mejor las prioridades en materia de políticas de empleo.

Conviene destacar también que fueron los hombres jóvenes de Argentina pertenecientes a hogares de altos ingresos quienes experimentaron un mayor progreso relativo en términos de reducción del desempleo, incluso habiendo tenido a comienzos del período un nivel de desocupación muy bajo; ellos pudieron aprovechar, ciertamente, las desiguales oportunidades ofrecidas por el fuerte crecimiento de la economía. En Brasil, en cambio, los jóvenes de ambos sexos pertenecientes a hogares de ingresos altos sufrieron un fuerte deterioro en sus posibilidades de acceso al empleo. No se han dado, por lo tanto, procesos homogéneos en los diferentes países de la subregión.

Señalamos anteriormente que la inclusión en el mercado laboral a una edad muy temprana puede ser causa de otras formas de exclusión posteriores, por carecer de la educación o la capacitación profesional necesarias para acceder a empleos de buena calidad. Pues bien, entre los países del Mercosur hay casos, como los de Brasil y Paraguay, en los que la tasa de ocupación de los adolescentes se ha mantenido muy elevada, como se puede observar en el cuadro III-16. Se trata de una forma de integración social inadecuada, ya que los niños y jóvenes de esa edad deberían consagrarse a los estudios o a la formación profesional y técnica. Es por eso que la OIT estableció recientemente (junio de 1999) el Convenio 182, que prohíbe las peores formas del trabajo infantil y establece acciones inmediatas para su eliminación.

Sin embargo, es necesario recordar que el trabajo de los adolescentes constituye un aporte relevante para el ingreso familiar, sobre todo cuando el jefe de hogar está desempleado, lo que dificulta su rápida eliminación. Esta situación pone de manifiesto el carácter sistémico de los problemas del trabajo.

En el caso de Argentina, en cambio, se produjo un descenso notable. Por lo tanto, tampoco en este caso se ha constatado un proceso homogéneo en los diferentes países del Mercosur y Chile.

Cuadro III-16 Adolescentes de 13 a 17 años que trabajan, zonas urbanas, 1990-1997 (porcentajes)

País	Año	Porcentaje
Argentina	1990	13
	1997	7
Brasil	1990	32
	1996	29
Chile	1990	5
	1997	5
Paraguay ^a	1990	24
	1996	29
Uruguay ^b	1990	16
	1997	15

Fuente: CEPAL.

^a Asunción y áreas urbanas del Departamento Central.

^b Adolescentes de 14 a 17 años.

Por otro lado, la situación mejoró notablemente en el caso de Argentina, ya que se redujo casi a la mitad la proporción de estos trabajadores prematuros, sin que aumentara el porcentaje de los adolescentes que ni estudian ni trabajan (ver nuevamente el cuadro III-3).

Estas cifras nos llevan a una consideración de carácter más general: el deterioro o el mejoramiento de la situación laboral, y más concretamente de la exclusión en materia de empleo, no es homogénea en los países del Mercosur y Chile. Es así como Argentina por un lado ha llegado a tener el nivel más elevado de desocupación juvenil en la subregión, pero por otro lado ha logrado reducir la ocupación prematura de los adolescentes, que han podido en un mayor porcentaje continuar su vida estudiantil. Probablemente existe una relación causal entre estos dos fenómenos: porque aumentó el desempleo juvenil, los adolescentes, menos calificados que los otros jóvenes de más edad, han visto cerradas las puertas del mercado laboral y se han consagrado más a los estudios o a la capacitación profesional.

2. La situación por países

Ahora bien, después de este análisis subregional respecto a la exclusión del empleo vamos a analizar los aportes específicos de los estudios por países. En el caso de Argentina, se puede destacar en primer lugar que la desocupación de los aglomerados urbanos del interior llegó a ser más baja que la del Gran Buenos Aires, aunque ambas aumentaron. Esto significa que el proceso de exclusión social ha sido más fuerte en la capital y su entorno que en las provincias. Este fenómeno puede estar influenciado por las migraciones, nacionales e internacionales, que confluyen especialmente hacia las grandes metrópolis, en las que se supone que existen mayores oportunidades de empleo (cuadro III-17).

Cuadro III-17 Argentina: Evolución de la tasa de desocupación. Aglomerados urbanos, 1990-1997 (porcentajes)

	1990	1997
Total aglomerados del interior	7.5	11.6
Gran Buenos Aires	7.3	13.6
– Capital Federal	4.8	9.0
– Partidos del conurbano	8.4	15.4
Total aglomerados urbanos	7.4	12.8

Fuente: Neffa y otros (1999).

Si se desagrega la desocupación por sexo, se observa que en el total de aglomerados urbanos (y no sólo en el Gran Buenos Aires como veíamos más arriba) las mujeres han resultado especialmente perjudicadas (cuadro III-18).

Cuadro III-18 Argentina: Evolución de la tasa de desocupación, por sexo. Aglomerados urbanos, 1990-1998 (porcentajes)

	1990	1998
Hombres	9.1	13.1
Mujeres	8.2	15.4
Total	8.6	14.0

Fuente: Neffa y otros (1999).

En cambio, desagregando por tramos de edad se tiene que en Argentina, en el total de aglomerados urbanos, la desocupación de los adolescentes o jóvenes de 15 a 19 años aumentó menos que el total. Este proceso puede deberse a una mayor dedicación a los estudios o formación profesional, y al desaliento, que lleva a los muy jóvenes a abandonar la búsqueda de trabajo, debido a que deben enfrentar mayores barreras de entrada causadas por su falta de experiencia.

En fin, analizando la duración del desempleo se encontraron en Argentina datos muy interesantes. Es conocido que el desempleo de larga duración tiene efectos nocivos muy agudos, no sólo en términos de ingresos, sino también de pérdida de calificaciones e identidad social; de conflictos familiares, depresiones, conductas anómicas, etc. Pues bien, según el estudio de Neffa, la tasa de desocupación de larga duración (más de 6 meses), se incrementó de un 0.4% en 1988 a un 3.5% en 1997 (casi 9 veces), mientras que la tasa de desocupación relativamente corta (menos de 6 meses) pasó de un 5% a un 9.1% en las mismas fechas. Así pues, no basta considerar el aumento de la tasa de desempleo en Argentina para comprender en su integridad la crisis del empleo; hay que considerar también el aumento del desempleo de larga duración, que tiene efectos destructivos muy profundos.

Esta aguda forma de exclusión social afectó en forma heterogénea a los diferentes grupos sociales, siendo especialmente golpeados los más pobres, cuya tasa de desempleo de larga duración se multiplicó casi por 9 entre 1988 y 1997, subiendo de 0.6% a 5.2%. En cambio, en el estrato más alto, la tasa pertinente subió sólo de 0.2% a 1.3% en las mismas fechas.

Por otra parte, el estudio sobre Argentina muestra que la subocupación, durante el período 1990-1997, aumentó en forma casi paralela al desempleo, subiendo de un 9.1% a un 13.2%. Estos datos nos indican la necesidad de explorar no solamente el proceso de exclusión total del empleo, sino también el de la exclusión parcial. El subempleo visible, o subocupación, abarca dos

subconjuntos: los subempleados demandantes (de más horas de trabajo) y los subempleados no demandantes. Como es evidente, el primer subconjunto, el que trabajaba involuntariamente con una jornada muy corta, era el afectado por la exclusión social. En agosto de 1998 los porcentajes correspondientes a cada subconjunto, en el total de aglomerados urbanos, eran de 8.5% y de 5.2%, respectivamente.

Otras informaciones relevantes en el estudio sobre Argentina se refieren a la evolución de la tasa de empleo (a la proporción de ocupados con respecto a la población económicamente activa). Este indicador es muy importante para saber si se está produciendo un proceso de relativa integración social, a pesar del desempleo. Como se puede observar en el cuadro III-19, en el Gran Buenos Aires, y sobre todo en la Capital Federal, las tasas de empleo son muy superiores a las del interior, y las diferencias se incrementaron en el período 1990-1998. De manera que nos encontramos con un fenómeno complejo, en el que aumentan simultáneamente la tasa de empleo y la tasa de desempleo. Como decíamos en el capítulo introductorio, los procesos de integración y de exclusión social son con frecuencia heterogéneos, inconsistentes.

Cuadro III-19 Argentina: Evolución de la tasa de empleo, 1990-1998.
Aglomerados urbanos
(porcentajes)

	1990	1998
Total aglomerados del interior	34.0	34.1
Gran Buenos Aires	37.6	39.3
– Capital Federal	43.4	45.2
– Partidos del conurbano	35.4	37.2
Total aglomerados urbanos	36.1	36.9

Fuente: Neffa y otros (1999).

Gracias al aumento del empleo, la tasa de dependencia –definida como el cociente entre los ocupados y el total de la población– mejoró levemente. Es posible, con todo, que este progreso sea más bien aparente, porque se estarían creando puestos de trabajo de escasa calidad. Pero de esto nos ocuparemos en la próxima sección. Por el momento podemos afirmar que, “*ceteris paribus*”, el aumento del empleo indica un avance en materia de integración social en Argentina. El análisis de la exclusión no puede limitarse al examen de la tasa de desocupación.

Desagregando por sexo, se puede constatar que se ha producido en Argentina una considerable “feminización” del empleo, ya que aumentó la tasa de las mujeres y se estancó la de los hombres. Dicho en otros términos, las mujeres lograron un avance en la superación de la exclusión social (cuadro III-20).

Cuadro III-20 Argentina: Evolución de la tasa de empleo, por sexo. Aglomerados urbanos, 1990-1998 (porcentajes)

	1990	1998
Hombres	49.3	49.1
Mujeres	25.7	29.9
Total	37.1	39.2

Fuente: Neffa y otros (1999).

Desagregando por edad, se encuentra que en los aglomerados urbanos de Argentina, entre 1990 y 1998, disminuyó fuertemente la tasa de empleo de los jóvenes de 15 a 19 años, de 27.3% a 20%. Dado que se trata de adolescentes, que deberían dedicarse fundamentalmente a los estudios y a la formación profesional, este cambio puede interpretarse más como un progreso que como un signo de exclusión.

Pasemos ahora al caso de Brasil. Ya hemos visto que la desocupación aumentó mucho durante los 90, en todos los estratos de ingreso. Esto se debió a que, en el período 1989-1996, la creación de puestos de trabajo fue inferior (11.4%) al crecimiento de la población económicamente activa (16.5%). Ahora bien, el estudio de Barros Silva (1999) aporta valiosas informaciones sobre la evolución del desempleo en las distintas regiones (cuadro III-21).

Cuadro III-21 Brasil: Evolución de la tasa de desempleo por regiones geográficas, 1989-1996 (porcentajes)

	1989	1996
Brasil	3.0	7.3
Norte	3.1	8.4
Nordeste	3.2	6.5
Sudeste	3.2	8.0
Sur	2.4	5.7
Centro oeste	2.6	8.4

Fuente: Barros Silva, Pochmann y Abrahão (1999).

El mayor aumento en las tasas de desempleo se experimentó en las regiones del Norte y Centro oeste. El caso del Norte es digno de destacar, ya que se dio en un contexto de gran expansión del empleo: 48% en el período 1989-1996. Esto confirma que, en ciertas circunstancias, el dinamismo de la economía y del mercado laboral genera simultáneamente más empleo y más

desempleo; esto último, debido a que surgen muchas expectativas de puestos de trabajo, mayores que los realmente existentes, aunque éstos hayan crecido con gran celeridad.

Con todo, el desempleo en Brasil no solamente varía de una región a otra, sino también entre los Estados. Es así como, por ejemplo, en Ceará la tasa de desempleo abierto bajó de 11.3% a 9.1% entre 1991 y 1995 (Holanda, Santos, Araújo, 1998); lo que no significa que hayan disminuido igualmente otras formas de exclusión en el mercado laboral.

En el caso de Chile, nuestro estudio se basó en los resultados de la Encuesta CASEN, del Ministerio de Planificación, y no en los datos del INE, que son los analizados por la CEPAL. Sin embargo, la tendencia que muestran ambas encuestas es semejante. Ahora bien, la Encuesta CASEN nos permitió obtener informaciones sobre desempleo desagregadas por edad, sexo e ingreso (cuadro III-22).

Cuadro III-22 Chile: Tasa de desempleo por sexo, edad y quintil de ingreso autónomo del hogar, 1990-1996

	1990	1996
Sexo		
Hombres	7.6	4.9
Mujeres	9.6	7.3
Edad		
15 a 19	21.3	19.2
20 a 24	14.4	10.4
25 y más	6.2	4.3
Quintiles		
1	22.0	15.6
2	11.2	7.0
3	6.2	4.9
4	4.1	2.9
5	2.5	1.5

Fuente: Wormald y Ruiz-Tagle (1999).

Lo que más llama la atención al examinar estas cifras es que el desempleo disminuyó en forma bastante pareja, para las diversas categorías, de tal manera que esta forma de exclusión social sigue afectando más a las mujeres, a los jóvenes y a los más pobres.

Con todo, disminuyó sólo levemente la desocupación de los jóvenes de 15 a 19 años, manteniéndose todavía en 1996 en un nivel muy elevado. Sin

embargo, esto exige dos puntualizaciones. En primer lugar, que los desocupados de esta categoría de edad no eran muy numerosos, ya que su tasa de participación era muy baja: alcanzaba al 17%. En segundo lugar, y esto es sin duda lo más importante, que estos jóvenes desocupados representan a los que han ido quedando fuera del sistema educativo, en un contexto de gran expansión de la matrícula secundaria y superior; o sea, que se trata de los jóvenes menos preparados para ingresar al mercado laboral. Si esto es así, su exclusión del empleo estaría asociada con una exclusión educacional; se trataría de jóvenes en situación de “vagancia”, que no estudian ni trabajan, y por lo tanto requieren políticas muy específicas para lograr su integración social.

En el caso de Paraguay, más allá del fuerte aumento de la tasa de desempleo femenino (ya registrada en el cuadro III-14), el estudio agrega otros elementos interesantes. Por un lado, que la desocupación afectó especialmente a las mujeres que buscaban trabajo por primera vez, en un contexto de economía relativamente estancada. Dicho en otros términos, más que un proceso de expulsión del mercado laboral se vivió un proceso de cierre de nuevas oportunidades, en el que las principalmente excluidas fueron las mujeres que no tenían experiencia de trabajo.

Por otro lado, que en la categoría de 15 a 19 años el desempleo llegó al 35% en 1996, probablemente debido a la dificultad de insertarse en el sistema educativo; de hecho, aunque la enseñanza secundaria comenzó a expandirse en los últimos años, esto se ha debido sobre todo a la apertura de colegios privados, de difícil acceso para los sectores populares.

En fin, en el caso de Uruguay, el estudio de Buxedas, Aguirre y Espino (1999) proporciona datos desagregados a partir de diversas variables. Se constata, en primer lugar, que el Seguro de Paro sigue cubriendo a una proporción pequeña de los excluidos del empleo: 13.1% en 1991; 13.9% en 1996. Volveremos a este punto cuando nos refiramos a las instituciones del mercado del trabajo.

En segundo lugar, entre los desocupados tiende a aumentar la proporción de los cesantes, o desocupados propiamente tales, de 64% en 1990 a 74% en 1996, mientras que disminuye el porcentaje de los que buscan trabajo por primera vez. Esto parece indicar que han aumentado los problemas estructurales, más que las barreras de entrada al mercado del trabajo.

En tercer lugar, se verifica que el aumento del desempleo afectó en la misma proporción a los hombres y a las mujeres, aunque se mantuvo una tasa de desocupación más alta para éstas.

Desagregando por edad, se observa que el aumento del desempleo (el proceso de exclusión) fue más fuerte en el caso de personas adultas que en el de adolescentes y jóvenes, aunque las cifras absolutas que corresponden a estas categorías siguen siendo mucho más elevadas (cuadro III-23).

Cuadro III-23 Uruguay: Tasa de desempleo según sexo y tramos de edad, 1990-1996 (país urbano, porcentajes)

	1990	1996
Hombres		
14 a 19	28.5	33.0
20 a 24	14.1	17.1
25 y más	3.4	5.8
Total	6.9	9.8
Mujeres		
14 a 19	34.1	43.4
20 a 24	23.1	25.4
25 y más	6.9	9.8
Total	10.9	14.6
Ambos sexos		
14 a 19	30.5	37.2
20 a 24	18.1	20.8
25 y más	4.9	7.5
Total	8.5	11.9

Fuente: Buxedas, Aguirre y Espino (1999).

En cuarto lugar, se constató en Uruguay un incremento del desempleo de larga duración (superior a 24 semanas), que es uno de los indicadores más relevantes de exclusión social: subió de 32.4% a 36.9% del total de los desocupados entre 1990 y 1996. Es casi innecesario recordar que este tipo de desempleo deteriora no solamente los activos materiales de los trabajadores (sus ahorros, su capacidad de endeudamiento, sus bienes), sino también su salud física y mental, sus relaciones familiares y su inserción social. Resulta particularmente grave el aumento proporcional del desempleo de larga duración entre las personas adultas (de 25 años y más), que pasó de 44.9% en 1990 a 50.1% en 1996, ya que ellos tienen normalmente mayores responsabilidades familiares.

En quinto lugar, se produjo en Uruguay un fuerte aumento del desempleo, en términos de puntos porcentuales, en los quintiles más pobres. En el caso de las mujeres del primer quintil, la exclusión por desempleo llegó a superar el 27% (cuadro III-24).

Cuadro III-24 Uruguay: Tasa de desempleo por quintiles de ingreso y sexo, 1990-1996 (porcentajes)

	1990	1996
Quintil 1	16.0	21.2
Hombres	12.9	17.1
Mujeres	21.0	27.4
Quintil 2	10.0	14.4
Hombres	7.6	11.4
Mujeres	13.7	18.5
Quintil 5	2.8	4.3
Hombres	2.2	3.8
Mujeres	3.6	4.8

Fuente: Buxedas, Aguirre y Espino (1999).

En sexto lugar, se detectó en Uruguay que la tasa de desempleo aumentó más en el interior urbano que en la capital, sobre todo en el caso de las mujeres. Este proceso se diferencia del experimentado por Argentina, probablemente a causa de que en Uruguay no se han producido grandes flujos migratorios hacia la capital, como los que se orientan al Gran Buenos Aires (cuadro III-25).

Cuadro III-25 Uruguay: Tasa de desempleo por zona geográfica y sexo, 1990-1996 (porcentajes)

	1990	1996
Montevideo	9.2	12.4
Hombres	7.3	10.5
Mujeres	11.8	14.5
Interior urbano	7.7	11.4
Hombres	6.4	9.2
Mujeres	9.8	14.7

Fuente: Buxedas, Aguirre y Espino (1999).

Para concluir la referencia a este caso, podemos subrayar que el estudio sobre Uruguay resulta paradigmático en el sentido de que, al avanzar en la desagregación de las cifras sobre desempleo (por sexo, edad y nivel de ingreso), se puede detectar con más exactitud cuáles son las categorías sociales que han sufrido más el agravamiento de esta forma de exclusión social.

En síntesis, en el conjunto de los países del Mercosur y Chile se ha producido en la década de los 90 un fuerte aumento de la exclusión social a través del desempleo, que se puede explicar por las políticas de ajuste y sobre todo por la apertura de las economías a los mercados internacionales. Sólo el caso de Chile fue contra la tendencia general, ya que en este país la tasa de desempleo descendió notablemente en el período 1989-1997. Pero se debe considerar que en este país los procesos de ajuste y de apertura se habían iniciado mucho antes: a fines de los 70 y comienzos de los 80.

La desagregación por ingreso, por género y por edad permitió identificar mejor a las categorías sociales más afectadas por el desempleo, llegándose a situaciones extremas como la de Argentina, donde la tasa de desocupación de las mujeres jóvenes de bajos ingresos se empujó a un 55% en 1997, cifra cuatro veces superior a la tasa de desempleo promedio del país.

En términos más generales, se puede sostener que las mujeres pobres fueron las principales víctimas del aumento del desempleo; el caso de Brasil es significativo al respecto porque, partiendo de una tasa relativamente baja, el desempleo femenino del primer cuartil se duplicó largamente. Si además se introdujera la categoría de raza o color, muy probablemente encontraríamos niveles de exclusión del empleo todavía más agudos.

Estamos conscientes de que el problema es complejo y requiere un análisis cuidadoso. Es así como la crisis del empleo puede afectar doblemente a las mujeres, excluyendo a una cierta proporción de las ocupadas (por ejemplo las madres jóvenes que deben cuidar niños pequeños) y poniendo barreras de entrada a una fracción de la llamada "fuerza de trabajo secundaria" (por ejemplo, las mujeres adultas ya liberadas del cuidado de niños), la que trata de integrarse al mercado laboral para completar los ingresos familiares cuando el jefe de familia ha quedado cesante o cuando su salario ha disminuido sensiblemente.

Por eso, resulta conveniente completar el análisis del desempleo con el estudio de la evolución del empleo. En definitiva, si bien es grave que muchas personas queden excluidas del mercado del trabajo, es también muy importante conocer la proporción de personas empleadas en relación al conjunto de la población. En otras palabras, la variación de la tasa de dependencia es un buen indicador de integración o desintegración social.

En lo que respecta a la desocupación por categorías de edad, se observa que los adolescentes y jóvenes han sufrido la exclusión, en general, en una proporción mayor que los adultos. Sin embargo, para un análisis riguroso hay que considerar su inserción en el sistema escolar, de formación profesional o de educación superior; esta inserción es un elemento determinante de su tasa de actividad.

En el caso de Chile, por ejemplo, la matrícula total de las Universidades aumentó en un 104% entre 1990 y 1997. Esto influyó, ciertamente, en una menor tasa de actividad de los jóvenes, lo que constituye un fenómeno positivo. Por lo tanto, los jóvenes desempleados de este país han pertenecido cada vez más al segmento de los excluidos de la educación superior; así que las políticas de empleo para este segmento requieren características muy específicas. Además, habría que analizar si la reciente crisis del empleo de los años 1998-99 ha alterado la situación laboral de los jóvenes.

En el caso de los adolescentes, pareciera que las políticas debieran orientarse sobre todo a su inserción o reinserción en el sistema escolar o en la capacitación profesional, para evitar que sean excluidos a futuro de los empleos de mejor calidad.

En el análisis de los datos disponibles surgieron también otros elementos relevantes que conciernen a los muy jóvenes, como la proporción de adolescentes de 13 a 17 años que trabajan. Esta forma de integración social, que en algunos países es muy elevada, está asociada con la pobreza y con la deserción escolar. De modo que se trata normalmente de una inserción muy precaria; mejor que la vagancia, pero no susceptible de conducir a un desarrollo social permanente.

También en el caso de las mujeres pobres, es muy probable que la necesidad de completar o mejorar los ingresos familiares las impulse a integrarse al mercado de trabajo en forma precaria, a empleos de baja calidad, lo que puede constituir un obstáculo para obtener un mejor empleo. Dicho en otros términos, estas mujeres pobres entran en una dinámica de inclusión marginal que puede convertirse en marginalizadora. El análisis en profundidad de este fenómeno requeriría de investigaciones específicas que siguieran el curso de las vidas laborales.

B. LA EXCLUSION DE LOS EMPLEOS DE BUENA CALIDAD

En esta sección nos adentraremos en un terreno difícil, en el cual no es posible establecer dicotomías tajantes entre inclusión o exclusión, como es posible intentarlo cuando se trata de la participación o no participación en la fuerza de trabajo, o del acceso o no acceso al empleo.

En lo que respecta a la calidad de los empleos, se puede hablar más bien de grados de exclusión social, en el entendido de que existe una especie de “continuum” entre la exclusión casi plena y la inclusión casi completa, al cual podría incluso atribuírsele un puntaje. Además, dado que un empleo de buena calidad tiene características de diverso tipo, es muy probable que se encuentre una incongruencia o inconsistencia entre ellas, así como se dan normalmente distintas formas de “inconsistencia de status” en la vida de las personas en sociedad. En fin, existen riesgos de exclusión, que pueden no ocasionar un daño inmediato, pero disminuyen la calidad de los empleos.

En términos generales, un empleo de buena calidad se caracteriza por la estabilidad, el acceso a los diferentes beneficios de la seguridad social, condiciones y medio ambiente de trabajo satisfactorios, buen nivel de remuneración, reconocimiento social, posibilidades de capacitación y de progreso, acceso a la organización sindical y a la negociación colectiva, etc. Otra característica, particularmente relevante en el caso de las mujeres, es la posibilidad de conciliar el empleo con las responsabilidades familiares, como lo plantea el Convenio 156 de la OIT.¹

¹ Sobre el tema, ver Infante (1999). Se incluyen capítulos sobre dos países de nuestra subregión: Brasil y Chile.

Que un puesto de trabajo reúna todas esas características –en una sociedad marcada por el postfordismo, globalizada, sujeta a bruscos cambios en los flujos internacionales muy difíciles de regular por los Estados nacionales– resulta cada vez menos frecuente. Más aún, existe una lógica en las economías de mercado, cuando funcionan de manera competitiva, que tiende a “premiar” con remuneraciones relativamente mejores los trabajos de corta duración, menos estables, menos seguros, más cambiantes; y viceversa. Tiende a suceder algo semejante a lo que ocurre en el sistema financiero, donde las inversiones más inseguras e inestables entregan tasas de interés más elevadas.

Lo anterior nos lleva a seleccionar algunos indicadores que den cuenta de la evolución de los empleos de baja calidad. Nos referiremos especialmente a la informalidad, a la no existencia de contrato o registro y a la jornada laboral.

1. La evolución regional

Una primera aproximación puede encontrarse a partir de la distinción ya clásica, difundida por la OIT, entre empleo formal e informal. En este último sector se clasifica a los trabajadores por cuenta propia (excepto a los profesionales y técnicos); a los de microempresas (con menos de 5 o de 10 trabajadores, según la información disponible); y a los del servicio doméstico.

En la subregión sólo existen datos comparables para el sector urbano. En el cuadro III-26 se puede observar que en todos los países del Mercosur y Chile ha aumentado la proporción del empleo informal, muy levemente en el caso de Uruguay (Montevideo) y con mucha fuerza en los casos de Brasil y Paraguay.

Cuadro III-26 Estructura del empleo no agrícola, 1990-1997
(porcentajes)

	Sector informal				Sector formal		
	Total	Trabaj indep.	Serv. dom.	Micro y peq. emp.	Total	Sector público	Med. y gran. emp. priv.
Argentina							
1990	47.5	24.7	7.9	14.9	52.5	19.3	33.2
1997	53.8	26.5	8.1	19.2	46.2	12.7	33.5
Brasil							
1990	52.0	21.0	7.7	23.3	48.0	11.0	36.9
1997	60.4	24.3	9.8	26.3	39.6	9.3	30.3
Chile							
1990	49.9	23.6	8.1	18.3	50.1	7.0	43.0
1997	51.3	23.0	6.6	21.7	48.7	7.2	41.5
Paraguay							
1990	61.4	21.2	10.7	29.4	38.6	12.2	26.4
1996	67.9	26.9	10.0	31.0	32.1	13.1	19.0
Uruguay ^a							
1990	36.3	19.3	6.0	11.0	63.7	20.1	43.6
1997	37.1	20.1	6.1	10.9	62.9	16.8	46.1

Fuente: OIT, *Panorama Laboral 1998*.

^a Montevideo.

En el caso de Argentina, se produjo un fuerte incremento del empleo en pequeñas empresas, subsector que es considerado como el que tiene mejor calidad del empleo dentro de lo informal. Esta tendencia se ha dado también en otros países de la subregión, como Brasil y Chile.

Por otra parte, se da en Argentina un fuerte descenso del empleo en el sector público; se verifica en este país en forma paradigmática el efecto sobre el empleo del nuevo rol que asume el Estado. En el otro extremo, Chile y Paraguay revelan un leve aumento de la proporción del empleo público. En el caso de Paraguay, se trataría de la reafirmación del rol social del Estado; en el caso de Chile, el comienzo de una contracorriente, antineoliberal, de freno e incluso de inversión, en la tendencia al descenso de los empleos que dependen del Estado. Se podría sostener que en el caso chileno la tendencia a constituir un “Estado mínimo” está en retirada, dados los requerimientos de buena administración y buenos servicios que forman parte del nuevo rol del Estado.

Conviene destacar además que la proporción de trabajadores ocupados en empresas privadas medianas y grandes aumenta significativamente en Uruguay, y en Argentina en forma leve. Este es un indicador positivo, pero no significa que no se haya producido en este subsector un proceso de precarización del empleo, como veremos más adelante.

Por último, es interesante subrayar que en Argentina, a diferencia de lo que sucede en Brasil, el fuerte incremento de la informalidad no ha implicado un crecimiento relevante del trabajo en el servicio doméstico. Influyen sin duda en esto pautas culturales y prácticas sociales que dificultan la expansión del empleo doméstico como “refugio”, frente a la disminución del empleo formal. Como es conocido, el empleo en el servicio doméstico concierne sobre todo a las mujeres, de tal manera que el empleo femenino en este subsector es mucho más alto que el promedio de ambos sexos (cuadro III-27).

Cuadro III-27 Población ocupada en servicio doméstico, según sexo, 1990-1997
(zonas urbanas, porcentajes)

		Hombres	Mujeres
Argentina ^a	1990	1.8	12.5
	1997	0.4	12.7
Brasil	1990	0.4	15.6
	1996	0.2	16.3
Chile	1990	0.2	19.4
	1996	0.2	16.3
Paraguay	1990	—	25.0
	1997	1.0	20.0
Uruguay	1990	0.1	17.1
	1997	0.2	16.9

Fuente: CEPAL (1999).

^a Gran Buenos Aires.

Resulta interesante destacar también que en Chile y Paraguay se produjo una tendencia contraria a la de Brasil, ya que disminuyó sensiblemente el porcentaje de mujeres ocupadas en el servicio doméstico. En el caso de Paraguay, esto es más notable porque se da en un contexto de aumento del desempleo; tal vez puede explicarse por el aumento proporcional del empleo femenino en el comercio informal urbano. En fin, el caso de Uruguay es intermedio ya que, a pesar del incremento del desempleo, no aumentó la proporción de mujeres ocupadas en el servicio doméstico.

Existen además otros indicadores que muestran diferencias por sexo en materia de acceso a los empleos de buena calidad. En general, estos empleos están asociados a la baja productividad. Pues bien, según cifras de la CEPAL, aparece claramente que los empleos femeninos son en una mayor proporción de baja productividad (cuadro III-28).

Cuadro III-28 Población urbana ocupada en sectores de baja productividad, por sexo, 1990-1997 (porcentajes)

		Hombres	Mujeres
Argentina ^a	1990	43.9	52.4
	1997	44.7	48.6
Brasil	1990	42.2	48.9
	1997	41.9	51.9
Chile	1990	33.1	46.3
	1996	29.3	40.5
Paraguay ^b	1990	47.3	64.4
	1996	50.2	64.5
Uruguay	1990	29.3	43.5
	1997	38.7	46.6

Fuente: CEPAL (1999).

^a Gran Buenos Aires.

^b Asunción.

Sin embargo, si se analiza la evolución a través de los años, se puede observar que en algunos países, como Argentina y Chile disminuyó la brecha entre los sexos: la calidad del empleo femenino, según este indicador, mejoró levemente, y en proporción mayor que los avances logrados en el empleo masculino. Sólo en el caso de Brasil se produjo un deterioro que afectó más a las mujeres. En los casos de Paraguay y Uruguay, la evolución del empleo masculino fue peor que la de las mujeres en términos de productividad; sin embargo, casi dos tercios de la mujeres paraguayas siguen estando ocupadas en empleos de baja productividad.

Ahora bien, conviene mencionar otro indicador que muestra el avance relativo del empleo femenino con respecto al masculino en términos de calidad: es el que se refiere a los ingresos laborales. Si bien los ingresos laborales femeninos siguen siendo muy inferiores a los masculinos (en aproximadamente 35%), las distancias se han acortado en todos los países de la subregión durante la década de los 90 (cuadro III-29).

El salto experimentado en Uruguay podría explicarse por el fuerte aumento del empleo masculino en sectores de baja productividad, que hemos detectado en el cuadro anterior.

En términos más generales, el mejoramiento relativo de los ingresos femeninos puede explicarse por los buenos niveles de instrucción que han logrado las mujeres, superando en algunos casos los de los hombres, especialmente en el sector de comercio y servicios (educación, salud, trabajo social, etc.). También puede estar interviniendo, aunque se trate de un proceso lento, un cambio cultural, que tienda a superar las segmentaciones laborales que perjudican al sexo femenino. Estas segmentaciones socioculturales tienden a situar a las mujeres en ocupaciones que son peor remuneradas. Sin embargo, en la subregión no han intervenido nuevas normativas (por ejemplo, cuotas o preferencias por género) como las existentes en algunos países industrializados.

Cuadro III-29 Ingreso medio de las mujeres, comparado con el de los hombres, 1990-1997^a
(zonas urbanas, porcentajes)

Argentina ^b	1990	65
	1997	70
Brasil	1990	56
	1996	62
Chile	1990	61
	1996	67
Paraguay ^c	1990	55
	1990	64
Uruguay	1990	45
	1997	65

Fuente: CEPAL (1999).

^a Se refiere a las diferencias de ingreso en el total de la población ocupada.

^b Gran Buenos Aires.

^c Asunción.

En fin, existe también un indicador, indirecto pero sin duda valioso, de la mayor inclusión social de las mujeres a través del empleo: en los años 90 no sólo ha aumentado en todos los países del Mercosur y Chile el porcentaje de

hogares encabezados por mujeres (alcanzando a un 25% o más), sino que en casi todos ha disminuido la proporción de pobreza de ese tipo de hogares, y a un ritmo más rápido que en el total de la población. Sólo en Argentina los hogares encabezados por mujeres tenían en 1997 el mismo nivel de pobreza que los hogares del conjunto de los aglomerados urbanos (cuadro III-30).

No hay duda de que las mujeres que asumen la responsabilidad de encabezar un hogar, constituyen una categoría relativamente selecta, más calificada o más emprendedora que el promedio. Sin embargo, el hecho de que logren con su trabajo superar la pobreza es un signo positivo de inclusión social.

Es posible también que estos hogares cuenten con algún apoyo de adultos mayores que comparten el mismo techo y no sólo facilitan el cuidado de los niños sino que aportan ingresos, como jubilaciones y pensiones, lo que podría influir en la superación de la línea de pobreza. Para tener un conocimiento más preciso de este proceso, sería necesario investigar la evolución de los ingresos propios de las jefas de estos hogares.

Cuadro III-30 Evolución de la pobreza en los hogares encabezados por mujeres, 1990-1997
(zonas urbanas, porcentajes)

		Porcentaje de hogares encabezados por mujeres	Porcentaje de estos hogares pobres o indigentes
Argentina	1990	21	11.3
	1997	26	13.1
Brasil	1990	20	41.1
	1997	24	23.6
Chile	1990	21	33.0
	1996	23	18.9
Paraguay ^a	1990	20	41.7
	1996	27	32.1
Uruguay	1990	25	10.4
	1997	29	4.7

Fuente: CEPAL.

^a Asunción.

2. La evolución por países

Después de esta mirada global a los países del Mercosur y Chile, veamos lo que ha ocurrido en cada uno de ellos respecto a la exclusión de los empleos de buena calidad. En el caso de Argentina, en el período 1988-1997, el empleo formal en el primer quintil de ingresos creció solamente en un 7.6%, mientras que el número correspondiente de empleos informales aumentó en un 47.6%.

En cambio, durante el mismo período, en los quintiles 3º y 4º el empleo formal se incrementó en un 32%. De manera que se acentuó la concentración de empleos de baja calidad en los sectores más pobres. Aunque también es cierto, como ya lo hemos señalado anteriormente, que se trata de un proceso de causalidad circular: estos sectores son más pobres porque no logran acceder a empleos más formales, de mejor calidad.

Sin embargo, la precarización del empleo en Argentina ha afectado también, y en forma creciente, a los sectores asalariados, ya que ha aumentado de manera considerable la proporción de los “no registrados” o “en negro”. Como lo señala bien el estudio de Neffa (1999), este sector “es objeto de una múltiple discriminación, puesto que (salvo excepciones) sus remuneraciones son por lo general inferiores a las que les corresponderían si estuvieran regularizados, los empresarios no hacen los aportes al sistema de previsión social ni a las obras sociales, los trabajadores tienen una baja tasa de afiliación y no se integran en las asociaciones profesionales, no están cubiertos formalmente por la Ley de Contrato de Trabajo, y están permanentemente sometidos al temor del despido discrecional sin tener derecho a preaviso ni indemnización.”

Pues bien, la proporción de asalariados sin descuento jubilatorio subió de 27% a 37.1% durante el período 1990-1998, en el total del país. Se dispone de cifras diferenciadas por sexo solamente para los últimos años; éstas muestran que las mujeres se encuentran en peor situación, pero que el mayor deterioro lo han experimentado los hombres (cuadro III-31).

Cuadro III-31 Argentina: Evolución de los asalariados sin descuento jubilatorio, por sexo, 1995-1998
(Gran Buenos Aires, porcentajes)

	1995	1998
Hombres	30.0	35.3
Mujeres	37.2	39.8
Total	32.9	37.1

Fuente: Neffa y otros (1999).

Por otra parte, si se analizan las cifras por tramos de edad, se observa que son sobre todo los jóvenes y luego los de 45 años y más los que han experimentado un mayor deterioro en términos de calidad del empleo. Estos últimos pueden ser calificados como especialmente excluidos, ya que es muy probable que en períodos anteriores de su vida laboral hayan contado con contratos de trabajo y con todos los beneficios de la seguridad social. Debe tenerse en cuenta que los jóvenes de 18 a 24 años representaban a fines de 1998 un 20% de los asalariados, y que el segmento de 45 a 64 años representaban un 26%; de manera que casi la mitad de los asalariados ha experimentado un fuerte deterioro en la calidad de su empleo (cuadro III-32).

Cuadro III-32 Argentina: Evolución de los asalariados sin descuento jubilatorio, por edad, 1995-1998
(Gran Buenos Aires, porcentajes)

Edad	1995	1998
18-24	44.7	52.0
25-44	28.2	32.0
45-64	25.4	30.5

Fuente: Neffa y otros (1999).

Otra distinción relevante se refiere al nivel de instrucción. El deterioro en la calidad del empleo ha sido proporcionalmente mayor para quienes solamente han terminado la educación secundaria, que para aquellos que han terminado la educación superior o universitaria (cuadro III-33). Se ha producido en Argentina, como en otros países de la subregión, una desvalorización relativa de los estudios secundarios en cuanto medios para superar la barrera de acceso a los empleos de buena calidad. Esto significa que es cada vez más necesaria una formación especializada, y más adecuada a las demandas de la sociedad, para superar esa barrera.

Cuadro III-33 Argentina: Evolución de los asalariados sin registro jubilatorio, por nivel de instrucción, 1995-1998
(Gran Buenos Aires, porcentajes)

	1995	1998
Secundario completo	22.3	29.8
Superior o Univ. completo	25.9	26.7

Fuente: Neffa y otros (1999).

Ahora bien, desagregando por rama de actividad se puede constatar que son el servicio doméstico (con alta concentración de mujeres y un 6.5% del empleo total en octubre de 1998) y la construcción (con alta concentración de hombres y un 5.5% del empleo total en la misma fecha) los sectores más desprotegidos.

Sin embargo, en Argentina el deterioro ha sido proporcionalmente mayor en la industria manufacturera, sector que es, junto al de servicios comunales y sociales el más relevante en cuanto a la proporción de los asalariados incorporados (en octubre de 1998 representaban el 19.6% y el 22.6% del empleo, respectivamente). De manera que la precarización del empleo se ha expandido incluso en las ramas de actividad tradicionalmente más formales (cuadro III-34).

Cuadro III-34 Argentina: Evolución de los asalariados sin descuento jubilatorio, por rama de actividad, 1995-1998 (Gran Buenos Aires, porcentajes)

	1995	1998
Industria manufacturera	27.2	34.8
Construcción	58.9	63.7
Comercio, restaurantes y hoteles	40.6	45.8
Servicios comunales y sociales	23.1	23.8
Servicio doméstico	87.6	92.9

Fuente: Neffa y otros (1999).

El estudio de Neffa da cuenta también del fuerte aumento proporcional de los asalariados sin registro en las pequeñas y medianas empresas. De manera que el empleo precario tiende a dejar de ser una característica casi exclusiva de la microempresa, extendiéndose hacia otras empresas de mayor tamaño, a pesar de que éstas, en principio, son más susceptibles de ser controladas por las autoridades del trabajo (cuadro III-35). Ante este fenómeno, se podría plantear como hipótesis que la institucionalidad laboral del Estado está siendo cada vez más sobrepasada por los cambios que están ocurriendo en las economías de mercado insertas en el proceso de globalización. Volveremos a este tema en el capítulo IV, dedicado a las dimensiones institucionales de la exclusión social.

Cuadro III-35 Argentina: Evolución de los asalariados sin descuento jubilatorio, por tamaño de establecimiento, 1995-1998 (Gran Buenos Aires, porcentajes)

Tamaño	1995	1998
1 persona	77.7	83.6
2-5	64.6	68.8
6-25	31.3	37.1
26-100	10.3	17.0
101-500	9.2	11.6
501 y más	6.4	10.6

Fuente: Neffa y otros (1999).

Ahora bien, otro indicador relevante en cuanto al deterioro de la calidad del empleo en Argentina se refiere a la duración de la jornada de trabajo. Asumiendo como jornada normal la que oscila entre 30 y 45 horas semanales, se plantea que el aumento de las jornadas más cortas es un indicador de deterioro por subempleo; inversamente, el aumento de las jornadas más largas estaría indicando un deterioro por sobreempleo.

De hecho, en el período 1991-1997 la proporción de hombres con jornada “normal” cayó de 43.2% a 34.8%; en el caso de las mujeres, la caída fue un poco menor: de 45.4% a 38.7%. De manera que la jornada que hemos llamado “normal” concierne en realidad a poco más de un tercio de los ocupados. Al mismo tiempo, creció mucho el empleo a tiempo parcial (especialmente en el caso de los hombres), que incluye tanto jornadas reducidas como ocupaciones temporales, así como las jornadas de larga duración (cuadro III-36).

Cuadro III-36 Argentina: Evolución de los asalariados según la cantidad de horas trabajadas durante la semana, 1991-1997 (Gran Buenos Aires, porcentajes)

Horas	1991	1997
1 a 29	8.0	18.5
30 a 45	44.0	36.3
46 a 61	27.8	27.8
62 y más	11.6	14.1

Fuente: Neffa y otros (1999).

Es impresionante constatar el gran aumento proporcional de quienes trabajan 62 horas y más cada semana; este tipo de jornadas extensísimas constituye un fuerte indicador de empleos de mala calidad. Es muy probable que estas jornadas se asuman como una estrategia de vida para mejorar ingresos, sea a causa del desempleo de algún miembro del grupo familiar, sea a causa de los bajos salarios.

En total, los que trabajaban en jornadas semanales superiores a las normales llegaban a un 42% del total en 1997. Esta realidad pone en cuestión, al menos para los países del capitalismo periférico, los anuncios teóricos del “fin del trabajo”, o de la ineludible y pronta reducción de la jornada de trabajo, frente a los avances tecnológicos y organizacionales del postfordismo. Por el contrario, la necesidad de mejorar los ingresos, propios o familiares, estaría llevando a una alta proporción de trabajadores a aceptar la prolongación de la jornada semanal. Esto, sin contar el hecho de que el “cuasitrabajo”, el tiempo de viaje desde y hacia el lugar de trabajo, es cada vez más largo en las grandes ciudades.

Para tener informaciones más confiables en esta materia sería necesario investigar cuál ha sido la evolución del número total de horas trabajadas, incluso en un contexto de fuerte aumento del desempleo, como el que se ha verificado en Argentina.

Por otro lado, existe una clara y creciente asociación entre las jornadas de trabajo cortas (de 29 horas o menos) y la pobreza: aquéllas subieron del 17% al 31% del total de empleos, entre 1988 y 1997, en el primer quintil de ingresos. Inversamente, a medida que aumenta el nivel de ingresos disminuye

la proporción de quienes tienen jornadas de pocas horas semanales. No basta, por lo tanto, con acceder al empleo para superar la exclusión social; es necesario superar también el subempleo involuntario, que obliga a muchas personas a asumir trabajos con jornadas inferiores a las normales. En el caso de Argentina, no hay duda de que una parte considerable del 18.5% de los asalariados que en 1997 trabajaba menos de 30 horas semanales estaba constituida por semiexcluidos.

Con todo, alguien podría sostener que los ingresos de los más pobres han mejorado en Argentina, ya que la proporción de los ocupados que declararon no percibir ingresos o recibir menos que el salario mínimo legal bajó de 27.4% a 19.2% entre 1988 y 1997. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que el salario mínimo fue perdiendo valor en esos años (aunque se mantuvo en torno a los 200 pesos), a tal punto que en 1997 representaba solamente el 83.3% del salario real de 1988.

En términos más generales, la comparación de los ingresos con el salario mínimo legal debe tener cuidadosamente en cuenta el valor de compra de éste, que puede variar significativamente a través del tiempo. En el caso de Chile, durante el período 1990-1996, se experimentó un proceso inverso al de Argentina: el salario mínimo no sólo aumentó en términos reales, sino que su aumento fue superior al promedio de los salarios del país.

En el caso de Brasil, el estudio de Barros Silva, Pochmann y Abrahão (1999) destaca que el fenómeno de la “des-asalarización” de los años 90 constituye una tendencia nueva, con respecto a la evolución ocupacional de las seis décadas anteriores, largo período durante el cual la proporción de los asalariados había crecido en forma sistemática. Pero en realidad lo fundamental es la disminución de los trabajadores con registro (o “carteira assinada”), ya que los asalariados sin registro aumentaron considerablemente (cuadro III-37).

Cuadro III-37 Brasil: Evolución de la población económicamente activa asalariada, por regiones, 1989-1996 (variaciones porcentuales)

	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sur	Centro Oeste
Con registro	-9.5	-8.1	-4.6	-11.1	-11.7	-2.8
Sin registro	39.1	253.7	18.1	37.2	87.6	31.2

Fuente: Barros Silva, Pochmann y Abrahão (1999).

En el conjunto de Brasil los asalariados sin registro aumentaron en un 39.1% entre 1989 y 1996, pasando de un 33.6% a un 43.8% del total. Si bien el mayor crecimiento de este tipo de asalariados se verificó en el Norte, la situación más negativa en 1996 era la del Nordeste, donde el porcentaje de los asalariados sin registro llegó al 54.4% en 1996. Se puede sostener que en esta región el empleo asalariado “típico” es el que no tiene registro. Nos encontramos frente a un

caso semejante al del llamado “sector informal urbano”, que en algunas ciudades de América Latina se ha convertido en la fuente más “típica”, mayoritaria, de empleo. En estos casos, hablar de empleos “atípicos” para referirse a los empleos precarios no tiene mucho sentido.

Distinta es la situación del Sur y Sudeste, donde la proporción de los asalariados sin registro en 1996 alcanzaba a 38.4% y 38.8%, respectivamente. Esto revela que las diferencias entre las regiones de Brasil son en algunos aspectos mayores que las que se dan entre diferentes países de la subregión.

Con todo, más allá de las diferencias por regiones, lo fundamental es que se ha verificado un proceso de expansión de los puestos de trabajo de mala calidad al interior mismo de la población asalariada. La precarización del empleo asalariado, en términos generales, viene a sumarse, y en parte a superponerse, al aumento del empleo informal. Este proceso es semejante al constatado en Argentina, pero en Brasil se ha llegado a una proporción todavía más alta de empleos no registrados. Sin embargo, si en Argentina se hubiera contado con cifras para todo el país (y no sólo para el Gran Buenos Aires), tal vez se habría hallado que el problema tiene magnitudes semejantes a las brasileñas.

Además, en Brasil se produjo una disminución proporcional de los asalariados, simultáneamente con un aumento de los trabajadores por cuenta propia y de los no remunerados, cuyos empleos son mayoritariamente de baja calidad. La peor situación en 1996 era la del Nordeste, donde la suma de ambas categorías llegaba al 46.1%. En el otro extremo, en la Región Sudeste los cuentapropistas y no remunerados representaban solamente el 23.8%. Por lo tanto, se vuelven a encontrar fuertes diferencias entre las regiones (cuadro III-38).

Cuadro III-38 Brasil: Estructura de la PEA ocupada, por posiciones y regiones, 1989-1996 (porcentajes)

	Asalariados		Cuenta propia		Empleadores		No remuner.	
	1989	1996	1989	1996	1989	1996	1989	1996
Brasil	66.0	63.2	21.9	23.4	4.3	4.8	7.9	9.6
Norte	67.5	67.7	24.0	25.7	4.9	3.5	3.6	3.1
Nordeste	54.5	51.2	29.8	30.0	3.0	2.7	12.7	16.1
Sudeste	75.0	71.5	16.9	19.5	4.8	4.3	3.3	4.7
Sur	58.3	58.7	23.1	23.4	4.1	4.3	14.5	13.6
Centro Oeste	68.2	67.5	20.4	20.4	6.2	4.2	5.2	7.9

Fuente: Barros Silva, Pochmann y Abrahão (1999).

Es importante subrayar que este proceso de informalización del empleo que se ha experimentado en Brasil durante los 90 es relevante, pero no ha tenido la envergadura del proceso de precarización del empleo asalariado, que hemos analizado más arriba. De todos modos, el hecho es que ambos procesos

tienen como efecto el deterioro de la calidad del empleo, con consecuencias en el corto y en el largo plazo. En un plazo muy largo, este deterioro afectará gravemente el acceso a las pensiones, y sobre todo a las pensiones decentes.

En el caso del Estado de Ceará (Brasil), la proporción del empleo informal subió de 50.2% a 55% en sólo 5 años, de 1991 a 1996. Se trata en general de empleos muy precarios, que no gozan de derechos laborales. Aumentó el porcentaje de trabajadores por cuenta propia, o autónomos, de 23.2% en 1986 a 30.1% en 1994. En cuanto a los trabajadores con contrato, disminuyeron de un 66% a un 56% en el mismo período (Santos, Araújo y Holanda, 1999, sobre la base de cifras del SINE – Ceará). Es importante destacar que este deterioro de la calidad del empleo en un Estado pobre del Nordeste se dio en un contexto de crecimiento económico superior al del país en su conjunto: alcanzó a un 4% como promedio anual en el período 1988–1994.

En el caso de Chile, en el período 1990-1996 el producto creció en 53.5% y el empleo en un 31%. Se puede sostener que se experimentó un importante proceso de inclusión social. Sin embargo, la proporción de los trabajadores informales disminuyó sólo levemente (cuadro III-39).

Cuadro III-39 Chile: Evolución del mercado del trabajo, por tipo y sexo, 1990-1996 (zonas urbanas, porcentajes)

	1990	1996
Formal	58.2	61.1
Hombres	63.8	65.8
Mujeres	48.9	53.6
Informal	34.2	31.8
Hombres	36.0	33.8
Mujeres	31.2	28.7
Servicio doméstico	7.6	7.0
Hombres	0.3	0.3
Mujeres	19.9	17.7

Fuente: Wormald y Ruiz-Tagle (1999), sobre la base de la *Encuesta CASEN*.

Nota: Nótese que, según otras fuentes, la proporción de empleo formal es más baja; pero los datos de esta encuesta son consistentes, y por lo tanto permiten analizar la evolución en el tiempo.

Es importante destacar que las mujeres se beneficiaron más con el aumento del empleo formal. Algo semejante sucedió con los jóvenes y con los trabajadores más pobres, que en el mismo período progresaron más que el promedio en cuanto al acceso a los empleos formales. Estos indicadores son sin duda signos positivos de un proceso de integración social (ver cuadro III-40).

Cuadro III-40 Chile: Evolución del mercado de trabajo, por tipo, edad e ingreso del hogar, 1990-1996 (zonas urbanas, porcentajes)

	1990	1996
Formal		
Edad		
20-24	63.3	68.3
25 y más	58.0	60.2
Quintiles		
1	48.7	56.4
5	67.9	67.6
Informal		
Edad		
20-24	27.2	25.6
25 y más	35.2	32.8
Quintiles		
1	39.6	32.2
5	30.7	31.6
Servicio doméstico		
Edad		
20-24	9.5	6.1
25 y más	6.8	7.0
Quintiles		
1	11.6	11.4
5	1.4	0.8

Fuente: Wormald y Ruiz-Tagle (1999).

Por otra parte, el empleo formal en estos años se concentró en el segmento de pequeñas empresas, en las cuales la calidad del empleo es conocidamente inferior, en términos de salarios, condiciones de trabajo, participación en organizaciones sindicales, etc. La expansión fue particularmente marcada en el segmento de empresas muy pequeñas, de 6 a 9 trabajadores. En cambio, disminuyó fuertemente la proporción de trabajadores ocupados en grandes empresas, de 200 trabajadores y más, en las cuales la calidad del empleo es muy superior (cuadro III-41).

Cuadro III-41 Chile: Ocupados en empresas del sector formal, según tamaño, 1990-1996 (zonas urbanas, porcentajes)

	1990	1996
Nº de trabajadores		
6 a 9	13.9	19.3
10 a 49	36.5	41.2
50 a 199	23.7	21.8
200 y más	25.7	17.7

Fuente: Wormald y Ruiz-Tagle (1999).

Nota: Excluye a los ocupados en los siguientes sectores: minero; agrícola; electricidad, gas y agua.

De modo que nos encontramos con nuevos indicadores que muestran que en Chile mejoró el nivel de empleo, pero disminuyó la calidad de los puestos de trabajo.

Ahora bien, otra dimensión importante analizada en este estudio se refiere a la existencia o no de un contrato de trabajo, lo que constituye un requisito esencial para acceder a los beneficios sociales. Los datos de la Encuesta CA-SEN revelan que ha disminuido notablemente la proporción de trabajadores con contrato, especialmente en el sector de microempresas o empresas muy pequeñas. En este tipo de establecimientos la proporción de trabajadores sin contrato se acerca al 40% (cuadro III-42).

Cuadro III-42 Chile: Trabajadores dependientes sin contrato, según tamaño de empresas, 1990-1996 (zonas urbanas, porcentajes)

	1990	1996
Nº de trabajadores		
1 a 9	29.6	39.2
10 y más	10.7	14.1
Total	17.3	23.9

Fuente: Wormald y Ruiz-Tagle (1999).

Ahora bien, la exclusión social en términos de acceso al contrato ha afectado proporcionalmente más a los trabajadores maduros que a los jóvenes de 20 a 24 años, contrariamente a lo que se hubiera podido pensar. Esto indica que la precarización no se limita a los empleos del inicio de la vida laboral. Por otra parte, como podía esperarse, es en los quintiles de trabajadores muy pobres donde más ha aumentado la ya alta proporción de los que no tienen contrato (cuadro III-43).

Cuadro III-43 Chile: Trabajadores dependientes sin contrato, según edad y quintil de ingreso, 1990-1996 (zonas urbanas, porcentajes)

	1990	1996
Edad		
20 a 24	22.7	28.9
25 y más	14.7	21.5
Quintiles		
1	27.6	40.1
2	21.6	30.1
5	9.5	13.0

Fuente: Wormald y Ruiz-Tagle (1999).

De manera que la exclusión del acceso a los beneficios sociales –como la seguridad social y la capacitación– que en el primer quintil afecta a más del 40% de los trabajadores, hace más aguda la situación de pobreza, determinada según los ingresos autónomos del hogar. Si esto sucedió en un período de extraordinario auge económico, ¿qué habrá ocurrido en tiempos de crisis, como la iniciada a fines de 1998?

Desagregando por sexo, podemos constatar que la situación de las mujeres pobres era mucho peor que la de los hombres en materia de acceso al contrato de trabajo; en 1996, apenas un 46% de las dependientes del primer quintil tenía acceso a un contrato, con los beneficios sociales correspondientes (cuadro III-44).

Cuadro III-44 Chile: Trabajadores dependientes sin contrato, según sexo e ingreso, 1996 (zonas urbanas, porcentajes)

	Hombres	Mujeres
Quintil 1	36.5	53.4
Quintil 5	12.5	13.7

Fuente: Wormald y Ruiz-Tagle (1999).

A partir de estos datos se puede concluir, como es evidente, que la formalización de los contratos de trabajo de las mujeres dependientes pobres debería constituir en Chile una dimensión prioritaria dentro de las políticas de empleo.

En el caso de Paraguay, más allá del aumento del desempleo, que analizamos más arriba, existe un problema serio de subocupación, que implica empleos de mala calidad, sea por razones de remuneración, sea por razones de

horas trabajadas. Llamando subocupados “invisibles” a los que trabajan 30 horas o más, pero perciben una remuneración inferior al mínimo legal, y subocupados “visibles” a los que trabajan menos de 30 horas y desean trabajar más, se llega en 1996 a un 20.7% de subocupación total. En el caso de las mujeres la situación es peor, ya que su tasa de subocupación alcanza a un 27% (cuadro III-45).

Cuadro III-45 Paraguay: Tasas de subocupación, por sexo, 1996
(zonas urbanas, porcentajes)

	Subocupación visible	Subocupación invisible	Subocupación global
Hombres	4.0	11.9	16.0
Mujeres	8.9	18.1	27.0
Total	6.1	14.6	20.7

Fuente: Galeano y Barrios (1999).

Se puede constatar que la subocupación más grave es la invisible, la que se refiere al bajo monto de los ingresos obtenidos, sobre todo en el caso de las mujeres. Estas cifras son consistentes con las altas tasas de participación femenina detectadas en el Paraguay urbano. Al parecer, los trabajadores pobres y sobre todo las mujeres tienden a asumir empleos de bajos ingresos para hacer frente a las necesidades básicas familiares, aunque esos ingresos estén por debajo del salario mínimo. No pueden permitirse el “lujo” de retirarse de la fuerza de trabajo.

La mayor parte (un 79%) de las mujeres que experimentan la subocupación invisible, por bajas remuneraciones, corresponde a las empleadas domésticas. En su caso, a los bajos salarios suele agregarse la exigencia de que residan en el hogar del empleador (con jornadas muy largas) y el no pago de seguros sociales. En los últimos años, la expulsión de las mujeres del medio rural, debido a la crisis de la economía campesina, ha provocado una sobreoferta de empleadas domésticas en el sector urbano, lo que tiende a agravar la subocupación invisible y el deterioro de las condiciones de trabajo.

Es, por lo tanto, el paso de una economía básicamente agropecuaria a una economía predominantemente terciaria lo que provoca en Paraguay las situaciones más críticas de exclusión en el mercado laboral. A estos efectos vienen a sumarse los provocados por la globalización, especialmente en el sector de comercio y de ciertos servicios; los grandes centros de compras generan algunos empleos de mediana calidad, especialmente para las mujeres, pero destruyen empleos en el pequeño comercio. De manera que el Paraguay debe enfrentar una doble oleada de exclusión laboral, la primera de las cuales ya había sido experimentada por otros países de la subregión varias décadas atrás.

En términos más generales, se puede plantear la hipótesis de que no sólo en el caso paraguayo, sino en todos los países del Mercosur y Chile la subocupación, visible e invisible, está más extendida que la desocupación abierta, y que evoluciona paralelamente a ella.² Es por eso, así como por la falta de protección para los desocupados, como veremos más adelante, que las cifras de desempleo en esta subregión no son fácilmente comparables con las que experimentan los países industrializados.

El estudio sobre Uruguay da cuenta de la evolución del empleo formal e informal en el período 1991-1996, para el conjunto del país urbano, basándose en la *Encuesta Continua de Hogares del INE* (las cifras del *Panorama Laboral de la OIT* que hemos citado anteriormente se limitan a Montevideo).

En este país no se han producido recientemente migraciones relevantes del campo a la ciudad, como en Paraguay, de manera que los cambios se pueden atribuir al funcionamiento de una economía muy internacionalizada, y muy dependiente de sus grandes vecinos, Argentina y Brasil. Pues bien, aunque no se ha producido un salto brusco, se observa un aumento del empleo informal, que afecta especialmente a los trabajadores de sexo masculino (cuadro III-46).

Cuadro III-46 Uruguay: Segmentación del mercado de trabajo, según sexo, 1991-1996 (país urbano, porcentajes)

Sector económico	1991	1996
Formal	67.4	63.6
Hombres	73.5	68.5
Mujeres	58.2	56.9
Informal	26.0	29.2
Hombres	26.4	31.3
Mujeres	25.5	26.3
Servicio doméstico	6.6	7.2
Hombres	0.1	0.2
Mujeres	16.3	16.8

Fuente: Buxedas, Aguirre y Espino (1999).

Este deterioro de la calidad del empleo masculino no afecta solamente a los jóvenes, sino a todas las categorías de edad. Además, desagregando por nivel de ingresos se observa que la proporción de empleos informales aumentó especialmente en los quintiles más pobres para los trabajadores de sexo masculino (cuadro III-47). Es en este subsector, por lo tanto, donde deberían focalizarse las políticas para mejorar la calidad del empleo, ya que su deterioro ha sido muy grande.

² Las tendencias históricas de la subocupación en el mercado de trabajo latinoamericano durante el período 1950-1990 son analizadas por Infante y Klein (1991).

Cuadro III-47 Uruguay: Empleo informal, según ingreso y sexo, 1991-1996 (país urbano, porcentajes)

	1991	1996
Quintil 1		
Hombres	32.2	39.4
Mujeres	28.6	31.4
Quintil 2		
Hombres	26.7	35.1
Mujeres	28.2	30.0
Quintil 5		
Hombres	20.8	18.7
Mujeres	21.0	17.5

Fuente: Buxedas, Aguirre y Espino (1999).

Podemos constatar que en el quintil más rico no sólo las diferencias de género son poco relevantes, sino que la informalidad misma disminuyó en el período considerado. Asistimos, por lo tanto, a un proceso de fuerte polarización social en materia de calidad del empleo.

Conviene recordar que el aumento del empleo informal en los sectores pobres de Uruguay se dio en un contexto de crecimiento económico: en el período analizado, entre 1991 y 1996, el PIB por habitante aumentó en un 18.8%, equivalente a casi un 4% anual. Se confirma, pues, que no basta el incremento del producto para superar la exclusión de los desempleados ni la exclusión de los que sólo pueden acceder a empleos de baja calidad.

Ahora bien, en el caso uruguayo, considerando que las distinciones entre el sector formal y el informal tienen insuficiencias, se ha empezado a utilizar otra categoría de análisis: los empleos con restricciones. Estos incluyen a los subempleados por insuficiencia de horas trabajadas, a los ocupados en empleos precarios (sin derecho a protección de la salud, al seguro de desempleo ni a pensiones) y a los que se dedican al servicio doméstico.

A partir de estas características es posible analizar la evolución de la calidad del empleo en Uruguay. Considerando cualquier tipo de restricción, se constata que las mujeres muy pobres no solamente han tenido la peor situación, sino que ella siguió deteriorándose en el período 1991-1996 (cuadro III-48).

Cuadro III-48 Uruguay: Ocupados con restricciones, según ingreso del hogar y sexo, 1991-1996 (país urbano, en porcentajes)

	1991	1996
Quintil 1		
Hombres	29.7	34.3
Mujeres	58.5	63.4
Quintil 2		
Hombres	21.2	22.3
Mujeres	43.0	42.6
Quintil 5		
Hombres	16.2	17.8
Mujeres	26.0	26.0

Fuente: Buxedas, Aguirre y Espino (1999).

Si la proporción de los que tienen empleos con restricciones es tan elevada en los primeros quintiles, aparece claramente que la medición de la pobreza por el método de la “línea”, útil para hacer comparaciones nacionales e internacionales, resulta insuficiente para estimar las necesidades insatisfechas. Recuérdese que en Uruguay sólo un 6% de los hogares se situaba por debajo de esa línea.

En cambio, en el estrato de las mujeres de ingresos más altos, el porcentaje de empleos con restricciones se ha mantenido estable, y relativamente bajo. En consecuencia, según estos datos, las políticas para mejorar la calidad de los empleos deberían focalizarse en las mujeres más pobres.

En lo que respecta a los ingresos por trabajo, la evolución reciente en Uruguay ha dependido no sólo de la creciente apertura comercial en general, sino también del proceso de integración al Mercosur, del plan de estabilización de precios y de políticas salariales específicas, como la desindexación de los salarios respecto a la inflación pasada. Sin embargo, en los sectores que producen bienes y servicios no- transables, que podían trasladar los aumentos de costos a los precios porque no estaban sometidos a la competencia internacional, se tendió a mantener la indexación según la inflación pasada. De manera que en los sectores que producen bienes y servicios transables, más afectados por la apertura económica, los salarios tuvieron un mayor deterioro relativo.

Por otra parte, en el sector público los salarios variaron en forma diferente según los sectores, beneficiándose los Municipios y no el Gobierno Central.

Desde el punto de vista de la superación de las desigualdades salariales por sexo, es necesario destacar que la fuerte diferencia entre los ingresos de las mujeres y de los hombres disminuyó, sobre todo en Montevideo, donde los ingresos femeninos pasaron de un 55.7% a un 60.8% de los masculinos entre 1990 y 1996. De manera que, a pesar de que en general la calidad del empleo en Uruguay se ha deteriorado, la situación relativa de las mujeres con respecto a los hombres ha mejorado; en su caso se ha mantenido la proporción del empleo informal y sus ingresos han crecido más que los masculinos.

Sin embargo, el subsector de mujeres más pobres no sólo tiene una calidad de empleo muy inferior a la de los hombres del mismo quintil de ingresos, sino que su situación ha seguido deteriorándose. Por lo tanto, si bien es necesario diseñar políticas para continuar disminuyendo la diferencia global de los ingresos femeninos con respecto a los masculinos, resulta más urgente focalizar los esfuerzos en el mejoramiento de la calidad de los empleos de las mujeres más pobres.

C. CONCLUSION

Luego de este análisis de los diversos países del Mercosur y Chile, podemos constatar que la precarización del empleo se ha acentuado, incluso en el contexto del fuerte crecimiento económico que ha beneficiado a varios países. Los empleos de buena calidad, que solían llamarse “típicos”, tienden a ser cada vez más escasos. El hecho de que se multipliquen los puestos de trabajo dependientes sin contrato, sin acceso a la seguridad social y a otros beneficios, es relativamente nuevo en el sector de empresas medianas y grandes. La precariedad, que en otros tiempos tendía a circunscribirse a las microempresas, hoy tiende a propagarse también hacia empresas de mayor tamaño.

Por otra parte, las jornadas de trabajo “normales” son cada vez menos frecuentes, ya que han aumentado las jornadas muy breves, que implican a menudo subempleo, y las muy prolongadas, que corresponden a otra forma de empleo de mala calidad. En un país como Argentina, que experimentó un rápido crecimiento del producto, en lugar de producirse una concentración de los puestos de trabajo en jornadas normales, se ha acentuado la polarización hacia las jornadas muy breves o muy extendidas.

La precarización del empleo es ciertamente más fuerte en los quintiles más pobres, siendo a la vez una de las causas de la pobreza. Para estos sectores es difícil acceder a empleos de buena calidad porque la educación general ha perdido relevancia como herramienta para superar las barreras de entrada al mercado de trabajo de buena calidad, con salarios suficientes, con los beneficios de la seguridad social, acceso a la capacitación y otras ventajas. Sólo una formación superior, o especializada y bien adecuada, permite acceder a este tipo de empleos.

En el análisis de los datos nos encontramos con algunas sorpresas, como el hecho de que a veces la precarización está afectando más a los trabajadores

maduros que a los jóvenes; o que la precarización esté avanzando en la industria manufacturera, donde se encontraban tradicionalmente los empleos más formales y de mejor calidad.

En este cuadro bastante negativo, se puede destacar, sin embargo, que la situación laboral de las mujeres, si bien sigue siendo inferior a la de los hombres, ha tendido a mejorar, en términos relativos.

En los estratos de ingreso más bajos donde la exclusión de las mujeres respecto a los empleos de buena calidad sigue siendo más aguda, incluso en un país como Uruguay, considerado como el más equitativo del Mercosur.

Ahora bien, tanto respecto a la participación en el mercado de trabajo, como la obtención de empleo y a la superación de las barreras para lograr un empleo de buena calidad, se requieren investigaciones más específicas en cada país, que permitan identificar mejor a los sectores más afectados y diseñar políticas adecuadas para superar la exclusión social. Es necesario sobre todo identificar mejor el efecto específico del Mercosur en lo que concierne a las diversas formas de exclusión o inclusión en el mercado de trabajo.

CAPÍTULO IV

Aspectos institucionales de la exclusión social en el mercado de trabajo

Tal como lo señalamos en el primer capítulo, la exclusión social es un fenómeno multidimensional. Puede producirse a partir de la estructura y de las políticas económicas, pero puede provenir también de instituciones jurídicas y sociales, que interactúan con los elementos estructurales.

En este capítulo vamos a analizar algunos aspectos institucionales de la exclusión social, que han aparecido como especialmente relevantes en algunos de los estudios de casos sobre los países del Mercosur y Chile. Estos aspectos se vinculan con el tema de los empleos de buena calidad, que ya hemos caracterizado, y especialmente con la existencia o no existencia de un contrato de trabajo.

Nos referiremos en particular a la inspección del trabajo; al acceso a la seguridad social y salud; a la capacitación profesional; a los seguros de desempleo o programas de empleo; y a las organizaciones de los trabajadores.³ En todos estos temas no pretendemos realizar un análisis exhaustivo, sino enfocarlos desde la perspectiva teórico-metodológica de la exclusión social.

A. LA INSPECCION DEL TRABAJO

Desde la perspectiva de la exclusión social, la Inspección del Trabajo es particularmente importante, ya que de su buen diseño y funcionamiento depende en buena medida que ciertas categorías o grupos de trabajadores queden incluidos o no en el cumplimiento de las normas laborales. No basta con que

³ El tema de las organizaciones de empleadores no fue especialmente analizado, probablemente porque no se considera que los empleadores estén excluidos. Sin embargo, desde el punto de vista de las relaciones laborales y de la afirmación de la democracia en América Latina esas organizaciones deberían ser estudiadas atentamente (Levaggi, 1999).

los países hayan ratificado los respectivos Convenios de la OIT, ni que hayan dictado leyes laborales muy avanzadas. Para la integración social se requiere que las normas laborales se cumplan efectivamente.

El estudio de esta dimensión institucional debería complementarse con el que se refiere a la justicia del trabajo, ya que hay señales claras de que muchos trabajadores no logran tener acceso a ella, o son semiexcluidos. Con todo, debido sin duda a la dificultad de acceso a informaciones cuantificables y representativas, no fue incorporada por los equipos de investigación.

En el caso de Argentina, a partir de 1996 se ha establecido una política llamada “federalismo cooperativo”, a través de la cual se ha buscado compatibilizar las funciones de la Nación y de las Provincias en las tareas de inspección del trabajo. Estas últimas han incrementado su participación. Pero un conjunto de motivos presupuestarios, políticos y estructurales han dificultado el alcance efectivo de los objetivos previstos (ver, Neffa y otros, 1999).

Es importante destacar que en 1996 se creó la figura de los “Controladores laborales”, designados por las organizaciones sindicales y autorizados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Ellos se desempeñan como auxiliares de la inspección para detectar trabajadores que no hayan sido registrados por sus empleadores. Se trata, ciertamente, de un dispositivo institucional valioso para avanzar hacia la inclusión social, pero por el momento no se dispone de informaciones respecto a su eficacia.

En la práctica, la Inspección del Trabajo en Argentina, y especialmente en las Provincias, tiene muchas debilidades, que en su mayor parte provienen de la falta de presupuesto, lo que dificulta el normal desarrollo de sus tareas: escaso número de inspectores; bajo nivel de instrucción; escasez o ausencia de viáticos.

En el año 1997, en la Provincia de Buenos Aires, cada uno de ellos debía inspeccionar a 1.189 empleadores. En otras Provincias más apartadas la situación era todavía peor: en el Chaco, cada inspector debía ocuparse de 2 552 empleadores; en Misiones, el número de empleadores por inspector llegaba a 1 967. El resultado fue que en ese año sólo se inspeccionó al 15.4% de los empleadores, lo que correspondía apenas al 3.9% de los trabajadores. Los demás quedaron excluidos.

Las consecuencias han sido muy bien planteadas por Neffa (1999): “La falta de regularización de la relación laboral hace que los trabajadores no cuenten con la protección de la legislación, queden al margen de la seguridad social, no estén protegidos ante un eventual accidente de trabajo, no puedan sindicalizarse y por lo tanto no accedan a todos los beneficios y derechos establecidos en la negociación colectiva. Se trata de trabajadores que aparte de ser excluidos de todos estos derechos quedan a expensas de posibles correcciones disciplinarias por parte de sus empleadores, obligándolos a aceptar salarios inferiores a los vigentes para el resto de los trabajadores de la actividad o la empresa y/o condiciones de trabajo deficientes”.

En términos más generales, podemos plantear que en Argentina subsisten graves deficiencias en la constitución del Estado regulador respecto a la

protección de los trabajadores. Estas deficiencias se hacen más agudas en la medida en que aumenta el desempleo y el empleo no registrado, en el contexto de la globalización y especialmente de la inserción en el Mercosur.

En el caso de Chile, se puede destacar que, en el contexto democrático, entre 1989 y 1997, el personal de la Dirección del Trabajo, encargado de las tareas de inspección, aumentó en un 45.2%. Los trabajadores beneficiados con fiscalizaciones de sus condiciones laborales aumentaron en un 154% entre 1990 y 1996, de 538 500 a 1 365.25, según cifras oficiales, lo que constituye un importante indicador de integración social. Como el número de fiscalizaciones aumentó en un 183%, de 26 900 a 76 084, quiere decir que se han incrementado las fiscalizaciones a las empresas medianas y pequeñas, que suelen tener las peores condiciones laborales. De manera que en este caso se ha producido no sólo un fortalecimiento del Estado regulador, sino también un mejoramiento de su eficiencia.

En el caso de Paraguay, durante la década de los 90 tuvieron lugar innovaciones jurídicas significativas en el campo laboral (ver Galeano, 1999). La Constitución Nacional de 1992 incluyó nuevas normativas sobre el derecho al trabajo y al empleo; la representación sindical; la discriminación contra las mujeres y los menores; estableció los derechos de sindicalización, negociación colectiva y huelga en favor de los trabajadores del sector público. Por otra parte, el nuevo Código del Trabajo, promulgado en 1995, introdujo avances significativos en beneficio de sectores no protegidos anteriormente: servicio doméstico, trabajadores rurales y del transporte.

Sin embargo, este avance jurídico no se tradujo significativamente en las prácticas institucionales y laborales. De hecho, sectores mayoritarios de trabajadores continuaban siendo excluidos del cumplimiento de las normas laborales. En particular, el acceso a la justicia del trabajo resulta difícil y excluyente; la defensa jurídica de los trabajadores y la administración de la justicia presentan serios obstáculos.

Tal como lo plantea el estudio de Galeano y Barrios (1999), “aunque los trabajadores sindicalizados u organizados normalmente cuentan con recursos o mecanismos mínimos para organizar la defensa jurídica, los problemas se presentan en la lentitud de los juicios y las presiones que ejercen los empleadores. A la larga, las salidas más comunes son los “acuerdos” entre los litigantes en los que finalmente quienes más concesiones hacen son los trabajadores. Mucho peor aun es la situación de los no sindicalizados. Generalmente, la “salida” para éstos es aceptar la propuesta patronal. Cuando las empresas son pequeñas o cuando los litigios se realizan en regiones donde la descentralización del poder judicial es muy limitada, tiende a agravarse la exclusión social”.

Lo más significativo es que se ha apuntado a un problema muy relevante dentro de los objetivos de nuestro estudio, que ciertamente no se limita al caso de Paraguay: la inclusión o exclusión en la justicia del trabajo. Esta dimensión es muy relevante, porque no basta que la Inspección del Trabajo detecte infracciones a las normas; es necesario también que la justicia del trabajo llegue a dictámenes justos y equitativos, que protejan eficazmente a los más débiles.

Informaciones procedentes de otros países, como Chile, indican que la práctica de los “acuerdos”, que excluyen o desfavorecen a los trabajadores, sobre todo a los de pequeñas empresas, están muy generalizados.

En el caso de Uruguay, es la Inspección General del Trabajo y de la Seguridad Social (IGTSS) la institución encargada de la regulación y supervisión del empleo. A partir de 1996 la IGTSS estableció como política prioritaria el mejoramiento de las condiciones de trabajo en general, y de la industria de la construcción en particular, planteándose los siguientes objetivos: incrementar el número de inspecciones; fijar prioridades en función de los riesgos más graves y permanentes; ejecutar programas de información hacia los trabajadores afectados por situaciones de riesgo; y profundizar el tripartismo en el área de seguridad e higiene del trabajo (Buxedas, Aguirre y Espino, 1999). Lamentablemente, no se cuenta con informaciones respecto al avance en el logro de estos objetivos.

Por otra parte, en 1996 se amplió la normativa vigente en materia de seguridad e higiene del trabajo. Se creó la figura del “delegado de obra en seguridad e higiene” para empresas de la construcción, con funciones muy específicas. Pero más importante sin duda fue la creación del “Consejo Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo” cuyas funciones son: coordinar iniciativas; promover el desarrollo legislativo sobre prevención de riesgos laborales y mejora de las condiciones de trabajo; proponer reglamentaciones tendientes a impedir la fabricación o importación de tecnologías sucias, contaminantes o inseguras; estudiar las propuestas de los empresarios y los trabajadores con el objeto de promover soluciones consensuales, etc.

Estos avances normativos son relevantes porque permiten en principio una mayor participación de los actores sociales, y en particular de los trabajadores, en el mejoramiento de las condiciones de trabajo. Con todo, será necesario determinar en qué medida estos cambios institucionales han contribuido en la práctica a superar la exclusión social en esta materia.

B. SEGURIDAD SOCIAL Y SALUD

El acceso a un empleo de buena calidad implica la posibilidad de obtener beneficios en materia de seguridad social y salud. Nos interesa conocer qué cambios se han producido en esta materia durante los 90, desde la perspectiva de la exclusión.

El estudio sobre Argentina dedicó especial atención al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP), que data de 1993 y es obligatorio para todos los trabajadores mayores de 18 años, independientes y autónomos (Neffa y otros, 1999).

Ya hemos señalado anteriormente que el porcentaje de asalariados sin descuento jubilatorio, que no tienen derecho a beneficios sociales, subió de 30.5% en 1990 a 37.8% en 1998, según los datos de la encuesta permanente

de hogares. Pues bien, los datos del SIJP indican que la proporción total de excluidos es aún mayor: el porcentaje de aportantes con relación a los afiliados se ha mantenido levemente por encima del 50%. En marzo de 1999 los aportantes, 3 521 847, representaban solamente un 49% del total de afiliados, que eran 7 200 934. Pero como los trabajadores ocupados en todo el país eran aproximadamente 13 192 000, quiere decir que la cobertura real del sistema era aún más reducida.

Los excluidos de la seguridad social, así como los aportantes intermitentes, no tendrán pensiones o lograrán sumas muy bajas. Pueden estar hoy día frágilmente integrados al mercado laboral, pero su pobreza se acrecentará cuando deban retirarse.

Téngase presente que a fines de 1997 el haber medio de los trabajadores que accedían a una jubilación era de \$ 370 (pesos equivalentes a dólares), mientras que el haber mínimo se mantenía en \$ 150, levemente por debajo de la línea de pobreza calculada por el INDEC, que llegaba a \$ 158.

En el caso de Brasil, ya hemos indicado más arriba que la proporción de asalariados sin registro, que son excluidos de la seguridad social, subió de 33.6% a 43.8% entre 1989 y 1996. Además, en ese mismo período la tasa de asalarización bajó de un 66.0% a un 63.2% en el conjunto del país. Como los independientes y los no remunerados carecen de acceso a la seguridad social, quiere decir que el porcentaje de cobertura alcanza apenas a un 35.5% del total; los demás quedan excluidos.

La situación extrema se experimentaba en la Región el Nordeste, donde el porcentaje de trabajadores asalariados en 1996 sólo llegaba a un 51.2%, de los cuales apenas el 41.6% tenía registro. De manera que los excluidos de la seguridad social, así como de otros beneficios, eran un 78.7%, la enorme mayoría de los trabajadores.

Otro rasgo característico de Brasil ha sido la generalización de las jubilaciones precoces. En muchos casos esto se ha debido a la reestructuración de las empresas, en las que se redujo personal para permitirles enfrentar la competencia internacional. El 75% de los hombres y el 84% de las mujeres jubilan con menos de 55 años de edad, aprovechando las normas de jubilación por años de servicio, que favorecen a sectores de ingresos relativamente altos. Más aún, este proceso se ha intensificado durante la presente década, ya que entre 1990 y 1997 la edad promedio de jubilación cayó en más de 4 años, bajando de 53.5 a 48.9 años (Ministerio do Trabalho, 1998).

Ahora bien, esto no significa que estas personas se retiren de la fuerza de trabajo, ya que con mucha frecuencia buscan nuevas ocupaciones. Pero así dificultan el acceso al mercado laboral a personas que tienen menos experiencia.

En el caso de Chile, contamos con dos fuentes de información sobre el acceso a la seguridad social y salud: la Encuesta CASEN, que se realiza en los hogares, y las estadísticas oficiales procedentes de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). Según la primera fuente,

respecto al acceso a la institucionalidad de salud pública, la fuerza de trabajo cubierta descendió entre 1990 y 1996 de un 64.4% a un 54.4%. En cambio, en ese mismo período aumentó la proporción de los afiliados al sistema privado de salud, ISAPRES, de un 19.3% a un 29.6%.

Si se desagrega por condición socioeconómica, se observa que cuanto más altos son los ingresos más elevada es la proporción de los afiliados al sistema privado, llegando al 57.6% en el quintil 5 (cuadro IV-1).

Cuadro IV-1 Chile: Forma de acceso a la salud de la PEA, según quintil de ingresos, 1990-1996 (porcentajes)

Quintil	1990		1996	
	Sist. Público ISAPRE		Sist. Público ISAPRE	
1	83.7	4.2	81.7	6.8
2	78.6	7.6	70.3	14.9
5	36.7	44.1	25.0	57.6
Total	64.4	19.3	54.4	29.6

Fuente: Wormald y Ruiz-Tagle (1999).

El sistema privado se financia con el 7% de las remuneraciones de los trabajadores, más el copago de los afiliados. Naturalmente, los de altos ingresos tienen mayor capacidad de aportar recursos, por ambas vías. Por el contrario, la gran mayoría de la población de menores recursos es excluida de las ISAPRES y debe ser atendida por el sistema público del Estado, ya que su aporte del 7% es muy bajo y tiene menos (o no tiene) capacidad de copago.

Se ha producido, por lo tanto, un proceso de **dualización**, a través del cual los más ricos se retiran cada vez más del sistema público, concentrándose en las ISAPRES y no haciendo ningún aporte que pueda beneficiar a los más pobres. Las ISAPRES, que cuentan con mayores recursos, prestan servicios más ágiles y de mejor calidad, pero no están al alcance de la mayoría.

La fuerte inversión en salud que ha realizado el Estado no ha sido suficiente para hacer más atractivo el sistema público, excepto entre los trabajadores de más edad, que no pueden pagar los costos especialmente altos para ellos de las ISAPRES.

Con respecto al acceso a la previsión social, en el período 1992-1996 se mantuvo una proporción superior al 35% de trabajadores excluidos, que declaran no estar cotizando en ningún sistema previsional. Desagregando por ingresos, se observa que en ese cuatrienio aumentó la proporción de trabajadores muy pobres que no cotizan, y en cambio disminuyó en los quintiles de ingresos medios y altos. Una vez más, nos encontramos frente a un proceso de paulatina dualización social (cuadro IV-2).

Cuadro IV-2 Chile: Trabajadores excluidos del acceso a la previsión social, según quintil de ingresos, 1992-1996 (en porcentaje de la PEA)

Quintiles	1992	1996
1	47.1	48.8
2	39.9	38.7
3	38.1	34.0
4	35.1	32.1
5	31.4	29.4
Total	37.6	35.5

Fuente: Wormald y Ruiz-Tagle (1999).

Es necesario subrayar que este aumento en la exclusión previsional en el quintil más pobre tuvo lugar en un contexto de fuerte crecimiento de la economía. El sistema de capitalización individual, a pesar del atractivo que representa el hecho de que cualquier aporte se aproveche y vaya en beneficio propio, no ha logrado extender su cobertura, sobre todo entre los trabajadores de menores ingresos.

Adicionalmente, los independientes, que no están obligados a cotizar, participan mínimamente del sistema. Pero incluso entre los dependientes, empleados y obreros, un 22% declaró en 1996 que no cotizaba. La enorme mayoría de los no cotizantes se encontraba en la categoría de los trabajadores sin contrato. Se confirma, por lo tanto, la importancia del contrato de trabajo para el acceso a la previsión social.

Las cifras que hemos analizado, procedentes de las Encuestas CASEN, coinciden gruesamente con los datos procedentes de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones. Estos indican que los cotizantes al sistema de capitalización individual a fines de 1997 representaban solamente un 58% de la fuerza de trabajo. Considerando que aproximadamente un 4% permanecía en el sistema antiguo, se llega a una cobertura total del 62%; es decir, un 38% queda excluido. Debido al mayor desempleo provocado por la crisis asiática, el porcentaje de excluidos del sistema de pensiones aumentó todavía más: en diciembre de 1998 los cotizantes habían bajado a un 52.8%.

Sin embargo, se debe considerar que hay muchos cotizantes intermitentes, que no tienen continuidad en sus aportes. De manera que, entre excluidos y semiexcluidos, se supera la mitad de la fuerza de trabajo (Arenas, 1999). Además, las consecuencias económicas de largo plazo de esta exclusión previsional son patentes, sobre todo si se tiene en cuenta la longevidad cada vez mayor: implicarán grandes costos para el Estado, que garantiza las pensiones mínimas legales y las pensiones asistenciales.

La exclusión que hemos analizado en materia de salud y previsión social se extiende también a un aspecto más específico: la salud laboral. En 1996

solamente un 64% de los trabajadores ocupados estaba cubierto por el seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales; el 36% restante estaba excluido.

Es necesario destacar que en esta materia, así como en lo que respecta a la salud general, los trabajadores no pueden hacer aportes exclusivos; deben “comprar el paquete completo” de la seguridad social, que incluye aportes para jubilaciones y para un seguro de invalidez y sobrevivencia. Dicho en otros términos, si la normativa legal fuera más flexible, permitiendo a los trabajadores cotizar para salud independientemente de otros aportes, probablemente muchos trabajadores pobres podrían ser incluidos en el sistema de salud y en el seguro de accidentes del trabajo, ya que estas necesidades tienen un carácter más urgente que las pensiones o que el seguro de invalidez y sobrevivencia.

En términos más generales, sería muy importante, no sólo en Chile sino también en los países del Mercosur, profundizar el análisis de la relación entre las normas relativas a la seguridad social o salud y los procesos de exclusión o integración.

En el caso de Paraguay, el acceso a la seguridad social ha sido históricamente muy bajo, debido sin duda al carácter predominantemente rural de la economía. En el período más reciente, aunque el país se ha urbanizado, han tendido a predominar los empleos informales, de manera que la mayor parte de los trabajadores han quedado marginados. Es así como en 1994 el total de afiliados activos representaba apenas el 21% de la población económicamente activa; el 79% restante estaba excluido de los beneficios de la seguridad social. Aun entre los asalariados la cobertura es muy baja. Según un reciente estudio del BID solamente el 22% de los posibles cotizantes asalariados del sector formal está incorporado al sistema.

Este alto porcentaje de exclusión no es de responsabilidad exclusiva de los empleadores; de hecho, los mismos trabajadores, y sobre todo los funcionarios de mediana y alta calificación, consienten en no incorporarse, argumentando que los servicios prestados por el Instituto de Previsión Social (IPS) son muy deficientes (Galeano y Barrios, 1999).

En realidad, este Instituto ha brindado importantes servicios, sobre todo en el campo de la salud, a los cotizantes de escasos recursos, dada la baja cobertura de los servicios públicos y la imposibilidad para ellos de acceder a la atención privada. La misma estructura presupuestaria del IPS refleja la importancia asignada a la salud, que en 1995 representaba el 56% de los egresos, mientras el 35% era asignado al pago de jubilaciones y pensiones y el 8% a administración.

De hecho, la proporción de pensionados con respecto a la población mayor de 60 años representaba sólo el 37%. Este alto nivel de exclusión permite explicar la baja asignación presupuestaria al subsistema previsional.

Las probabilidades de reformar el IPS para mejorar su eficiencia administrativa y su cobertura son limitadas, porque es la institución estatal que posee el mayor volumen de recursos financieros, lo que la convierte en objeto de disputa política para la distribución de favores. De manera que, para superar la

exclusión en la seguridad social y la salud, se requieren reformas no solamente en el ámbito de las instituciones sociales, sino también en el sistema político y en la cultura predominante. Las prácticas clientelísticas no son fáciles de cambiar, sobre todo cuando se han desarrollado durante largo tiempo bajo la impronta de un régimen autoritario.

Una vez más, vemos aparecer la multidimensionalidad de la exclusión social; es así como muchos de los incluidos en el sistema político son los que excluyen de los beneficios de la seguridad social a los que no forman parte de su clientela.

El caso de Uruguay ha sido muy diferente, porque se trata de un país pionero en el desarrollo de la seguridad social en América Latina. Desde la década de 1920 ha constituido un complejo sistema de instituciones y programas que ha tenido un papel importante en el mejoramiento de las condiciones de vida de los trabajadores y de sus familias (ver Buxedas, Aguirre y Espino, 1999).

En 1996, aproximadamente un 65% de la población económicamente activa cotizaba en el Banco de Previsión Social; a este porcentaje hay que agregar los cotizantes a Cajas paraestatales. Los excluidos, aproximadamente un 25%, pertenecían fundamentalmente a los siguientes grupos ocupacionales: trabajadoras domésticas, trabajadores rurales, cuentapropistas y pequeños empresarios. Se encuentran también fuera del sistema los trabajadores desocupados excluidos del seguro de paro.

Las recientes reformas al sistema de pensiones en Uruguay, que han tendido a reducir el rol del Estado, han tenido un fuerte impacto sobre las mujeres, no en el sentido de excluirlas, pero sí en lo que se refiere a un deterioro relativo de las jubilaciones. El cálculo de las pensiones a partir de la capitalización individual —modalidad que se aplica plenamente en Chile y parcialmente en Argentina y Brasil— tiene en cuenta la esperanza de vida, diferenciada por sexo. Como la esperanza de sobrevivencia de las mujeres al jubilar es mayor, sus pensiones serán más bajas. Este elemento viene a sumarse a otros: las remuneraciones inferiores a las masculinas y la mayor frecuencia de interrupciones en la vida activa. De manera que, a través de este sistema, las mujeres tienden a ser excluidas de las jubilaciones de buen nivel.

El cálculo de las pensiones en el sistema de capitalización individual sobre la base de la esperanza de vida resulta además inequitativo para los más pobres, ya que ellos viven menos y por lo tanto aprovechan por menos tiempo los beneficios. Se podría objetar que este problema también afecta a los sistemas de reparto, ya que en ellos los jubilados de más altos ingresos se benefician por más tiempo que los pobres; pero en los sistemas de reparto existen mecanismos de solidaridad intrasistema —como los topes— que tienden a compensar esas discriminaciones negativas. Este tipo de compensaciones no existe, por definición, en un sistema de capitalización individual.

Considerando estas dos dimensiones, sexo y nivel de ingresos, resulta que son las mujeres pobres las más excluidas por el nuevo sistema de pensiones. Hacia ellas deberían orientarse especialmente las políticas de integración social.

En lo que respecta al acceso a la atención de salud en Uruguay, es importante destacar que sólo un 5% de los ocupados carece de protección, de manera que la exclusión total es baja. En 1996 la asistencia mutual a través del BPS (DISSE) cubría a un 38% de la población ocupada; la asistencia mutual individual, a un 23.7%; el Ministerio de Salud Pública, un 20.4%; y otras instituciones públicas, un 12.3% (Buxedas, Aguirre y Espino, 1999).

Sin embargo, entre 1991 y 1996 disminuyó en 8.7% la cobertura de los ocupados a través de la atención mutual individual, incrementándose en cambio la atención a través del Ministerio y de otras instituciones públicas. Esto puede explicarse porque ciertos grupos de ocupados no pudieron mantener el pago de cuotas a la mutual, con lo cual debieron autoexcluirse de ese servicio de salud más personalizado. Una vez más, no nos encontramos frente a un proceso de exclusión total, dicotómico, sino frente a una exclusión relativa y paulatina. En este caso, se trata de grupos de trabajadores que van quedando excluidos de los mejores servicios de salud.

Un sector que ha sufrido un deterioro significativo en el acceso a la salud ha sido el de las empleadas domésticas. Ellas han tenido históricamente en Uruguay los porcentajes de cobertura más bajos, pero en los últimos años la cobertura ha sido aun menor, bajando de un 27% en 1991 a un 19% en 1995. Con frecuencia estas trabajadoras no utilizan los servicios mutuales, aunque estén afiliadas al Banco de Previsión Social, porque no pueden hacer frente a los gastos por atención médica y medicamentos, debido a los bajos salarios que cobran. Así pues, la exclusión de las remuneraciones decentes genera la exclusión del acceso a los buenos servicios de salud. Las diferentes dimensiones de la exclusión social, por lo tanto, interactúan y se potencian.

C. LA CAPACITACION PROFESIONAL

Existe un amplio consenso respecto al hecho de que la educación es uno de los principales requisitos para la integración social y para la movilidad social ascendente. En lo que respecta a la incorporación al mercado del trabajo, no hay duda de que en América Latina la educación primaria y secundaria, de buena calidad, es un requisito cada vez más extendido. Con frecuencia también lo es para acceder a, o aprovechar bien, los programas de capacitación profesional.

A menudo estos programas enfrentan dificultades para convertirse en buenos mecanismos de inclusión de los más excluidos del mercado laboral ya que, como se les pide eficacia, tienden a seleccionar a los candidatos que poseen un mejor nivel de educación general. En esta materia, como en otras, no es fácil romper el círculo de la exclusión para iniciar una espiral de desarrollo social.

Revisemos ahora los antecedentes que entregan algunos de los estudios realizados. En el caso de Brasil, se puso en marcha a fines de 1995 el Plan Nacional de Formación Profesional (PLANFOR), como uno de los 42 proyectos prioritarios del Gobierno Federal (ver, Barros Silva, Pochmann y Abrahão,

1999). Su objetivo es ampliar la oferta de formación profesional, para alcanzar al menos al 20% de la población económicamente activa cada año, mediante el apoyo a la ejecución de proyectos de calificación, reciclaje y reconversión profesional de trabajadores, con edades entre 14 y 65 años. El principal objetivo del programa son los trabajadores desempleados. Desde 1996, el PLANFOR se extendió a los beneficiarios del PROGER (Programa de Generación de Empleo y Renta).

Los resultados del PLANFOR en el período 1996-97 indican que fueron capacitados 3 300 000 trabajadores, de los cuales un 29% pertenecían a grupos vulnerables del mercado de trabajo (desempleados, personas con riesgo de perder el empleo, jóvenes, discapacitados) y un 45% a beneficiarios del PROGER. De manera que, desde el punto de vista de la focalización, el PLANFOR aparece como un instrumento útil para superar la exclusión social, para integrar a los excluidos del mercado de trabajo.

Con todo, la PEA ocupada en Brasil llegaba en 1996 a 64 960 000 personas, de manera que el total de capacitados alcanzó solamente al 5% de ella, muy por debajo de la proporción que se desea alcanzar.

El estudio sobre Chile presenta cifras de dos fuentes. En primer lugar, se dispuso de los datos de la Encuesta CASEN, pero solamente para los años 1994 y 1996. En esos años se constata una relativa estabilidad en la proporción de trabajadores que declararon haber asistido al menos a un curso de capacitación durante el año respectivo: una cifra relativamente elevada, cercana al 18%. Sin embargo, se observa que la tasa de participación de los sectores más pobres se redujo y era considerablemente más baja en 1996. La relación entre el porcentaje de participación en estas actividades del quintil más rico y el más pobre pasó de 4.6 veces a 6.3 veces. Esto indica que los programas de capacitación se han concentrado, de hecho, en los trabajadores más calificados (cuadro IV-3).

Cuadro IV-3 Chile: Capacitación de la PEA dependiente, según ingreso, 1990-1996 (en porcentajes)

Quintiles	1994	1996
1	7.4	5.5
2	10.9	9.9
3	14.9	15.4
4	22.4	22.1
5	34.0	34.6
Total	18.6	17.7

Fuente: Wormald y Ruiz-Tagle (1999), sobre la base de Encuestas CASEN.

Por otra parte, según la misma fuente, los cursos de capacitación se concentraron mucho en los trabajadores con contrato y beneficiaron más a los adultos que a los jóvenes. En cambio, no se registraron diferencias significativas por sexo.

La concentración de las actividades de capacitación profesional en los trabajadores con contrato y en los más calificados, que tienden a coincidir con los de ingresos más altos, se puede explicar por las características del Programa de Empresas, que es el principal de los programas de formación para el trabajo impulsado en Chile por el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE). Este Programa se desarrolla a partir de 1989 y permite descontar de impuestos los gastos en capacitación de los trabajadores, hasta el 1% de la planilla total de las remuneraciones de la empresa. Se trata de la llamada “franquicia tributaria” (Herrera y Ruiz-Tagle, 1997).

La mayor parte de los capacitados son trabajadores de empresas grandes. La proporción desciende a medida que se reduce el tamaño de la empresa. Esto se debe a las economías de escala, así como a la dificultad que tienen las pequeñas empresas para prefinanciar el costo de los cursos.

Con todo, en términos globales se puede sostener que en el período 1990-1997 se produjo un fuerte proceso de inclusión social, ya que el número de trabajadores beneficiados más que se duplicó en términos absolutos y se duplicó en términos porcentuales, con relación a la población ocupada. El progreso fue más rápido en los primeros años de la década, y luego se hizo más lento (cuadro IV-4).

Cuadro IV-4 Chile: Capacitación profesional mediante la franquicia tributaria, 1990-1997

Año	Capacitados	Porcentaje ^a
1990	199 604	4.4
1994	397 158	7.8
1997	482 914	9.0

Fuente: Wormald y Ruiz-Tagle (1999), sobre la base de cifras del SENCE.

^a Porcentajes sobre la fuerza de trabajo ocupada en el trimestre octubre-diciembre, según INE.

En la nueva ley del SENCE, promulgada a fines de 1997, se establecieron nuevas condiciones para favorecer a las pequeñas empresas, de manera que aumentara la capacitación de sus trabajadores.

Asimismo, se establecieron normas que permiten utilizar la franquicia tributaria para cursos previos y posteriores al contrato, lo que favorece a los más vulnerables. Será necesario estudiar en qué medida esta nueva ley ha permitido avanzar hacia una distribución más equitativa de las actividades de capacitación, hacia una integración de los excluidos.

Sin embargo, el diseño de las actividades de formación profesional mediante una lógica de subsidio a la demanda de las empresas (en lugar de la lógica de oferta estatal que existió hasta comienzos de los 70), permite lograr una mejor adecuación a las necesidades del mercado, pero tiende a generar desigualdades difíciles de superar, ya que los trabajadores quedan excluidos de la toma de decisiones. Se requiere, por lo tanto, no solamente la intervención de un Estado regulador, sino también la de un Estado social, que cree las condiciones para incluir a los excluidos.

En el caso de Paraguay, la entidad más importante dedicada a la capacitación profesional es el Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP), dependiente del Ministerio de Justicia y Trabajo. Fue creado en 1971, en el contexto de un ciclo de expansión económica marcado por la construcción de grandes centrales hidroeléctricas, así como por la expansión del cultivo del algodón y la soja. Fueron las demandas de mano de obra surgidas en este contexto las que marcaron los objetivos, contenido y programas de acción del SNPP (Galeano y Barrios, 1999).

En los primeros años, hasta 1989, el objetivo prioritario fue la capacitación de obreros calificados, técnicos y mandos medios; de tal manera que el 46% de los egresados correspondió a sectores laborales primarios. En cambio, a partir de 1990 la capacitación se concentró en el sector terciario, y especialmente en cursos de computación y gestión.

Este cambio, que implica una mayor presencia relativa de sectores medios o medio altos, puede asociarse al peso creciente de los servicios en una economía cada vez más abierta al exterior, que experimenta a la vez una crisis de la agricultura, de la construcción y de los sectores industriales más vinculados a ellas.

En consecuencia, no es tanto el cambio de la producción de bienes no-transables a transables lo que constituiría el elemento explicativo de este proceso, sino el paso de una economía predominantemente primaria a una con predominio del sector terciario. Dicho en otros términos, la globalización, o la integración al Mercosur, no aparece en este caso como la variable explicativa fundamental.

El estudio sobre Uruguay destaca que en la década del 90 comenzaron a implementarse en forma sistemática políticas activas de formación profesional (Buxedas, Aguirre y Espino, 1999). En 1992 se creó la Dirección Nacional de Empleo (DINAE) como unidad ejecutora del Ministerio del Trabajo y de Seguridad Social. Entre sus funciones estaba la de evaluar las políticas de formación profesional. De hecho, la DINAE desarrolló tres líneas de trabajo: orientación laboral, formación profesional y colocación de personal.

La ley que creó la DINAE estableció que los beneficiarios de la capacitación serían los trabajadores amparados por el Seguro de Paro, o Desempleo. Quedaron excluidos los trabajadores no amparados por este Seguro, y los que buscan trabajo por primera vez. Se encuentran cubiertos por este Seguro los trabajadores del sector privado que trabajaron durante los seis meses previos al

desempleo; quedan excluidos de este beneficio los empleados públicos, los bancarios, los trabajadores rurales y del servicio doméstico, las personas jubiladas, los despedidos por justa causa y los que obtengan ingresos de otra actividad remunerada.

A pesar de todas esas restricciones, el servicio de formación profesional abarcó sólo a un 25% de los beneficiarios del Seguro ese año, es decir, a un total de apenas 7 073 personas.

Como respuesta a estas limitaciones, se abrieron nuevos programas de formación, de tal manera que en 1998 estaban en ejecución otros cuatro: para jóvenes; para micro y pequeños empresarios; para trabajadores en actividad y para trabajadores rurales.

Por otra parte, desde 1995 se viene realizando una encuesta anual a los egresados de los cursos de capacitación. Esto es muy importante porque lo que interesa, en definitiva, no es tanto la realización de cursos sino su impacto. Es así como se detectó que, en 1996, de los egresados del Programa de Reconversión Laboral, un 66% estaba trabajando, y en un 37% de los casos la capacitación recibida había sido efectivamente utilizada. Se piensa que a mediano plazo el porcentaje de utilización puede ser mayor.

En el caso del programa destinado a los jóvenes, se detectó que se había logrado reducir a la mitad el número de jóvenes que no estaban participando ni del mercado del trabajo ni del sistema educativo, lográndose un nivel de inserción laboral superior al 50% de los capacitados.

En síntesis, en la década del 90, en el contexto de la incorporación de Uruguay al Mercosur, se ha puesto en marcha por primera vez una política activa de capacitación laboral ampliada a nuevos grupos de la población. Esta política, destinada a integrar a los excluidos, tiene limitaciones en cuanto a su amplitud, pero ha logrado un valioso nivel de efectividad. Se han valorado especialmente los programas descentralizados, el reconocimiento de la relación entre el empleo y el territorio, así como la colaboración tripartita de los principales actores sociales.

En términos más generales, a través de los diferentes estudios de países, se puede constatar que en los años 90, en el contexto de la apertura económica, se han hecho esfuerzos importantes para lograr la integración de los trabajadores mediante programas de capacitación laboral. Sin embargo, hasta ahora los programas de formación han tenido una extensión muy limitada, y ha sido difícil focalizar los cursos en los sectores más excluidos.

Por otra parte, es necesario lograr un mejor conocimiento de los efectos de la capacitación en lo que respecta al acceso al empleo, y en particular a los empleos de buena calidad. Detectar el impacto propio de los cursos requiere aislar otras variables explicativas, lo que no resulta fácil en un tema tan complejo como el acceso al mercado del trabajo.

D. SEGURO DE DESEMPLEO Y PROGRAMAS DE EMPLEO

Frente a la exclusión total o parcial del mercado de trabajo se han planteado diversos diseños institucionales destinados a proteger al trabajador cesante y a generar nuevos empleos.

En el caso de Argentina, el estudio respectivo se centró en el seguro de desempleo, advirtiendo que no se trata de una institución muy relevante en la práctica. De hecho, las restricciones que impone la legislación han hecho que el número de desocupados cubiertos haya sido exiguo. La mayor cobertura se dio en 1996, beneficiando a 164 613 desocupados. Luego la cifra fue disminuyendo, de manera que a fines de 1997 el seguro cubría solamente al 4.8% de los desocupados, unas 92 000 personas, frente a un total de 1 912 000 desocupados (Neffa y otros, 1999). Frente a esta cobertura tan escasa, no puede sorprender que otros miembros del grupo familiar hayan recurrido a la estrategia del pluriempleo, o a la prolongación de la jornada laboral, como hemos señalado más arriba.

En Brasil se creó en 1990 el Fondo de Amparo al Trabajador (FAT) que tiene como objetivos financiar el seguro de desempleo, el pago del abono salarial y los programas de desarrollo económico. Su gestión está a cargo de un Consejo tripartito y paritario, descentralizado a nivel de los Estados y Municipios, con participación de los representantes del Gobierno, de los empresarios y de los trabajadores. La existencia de este Consejo constituye, de por sí, una forma de inclusión social de los trabajadores.

A partir de 1994, con la creación del Programa de Generación de Empleo y Renta (PROGER), los recursos del FAT fueron la principal fuente de financiamiento para los programas de microcrédito, como el PROGER urbano, el PROGER rural, el Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF) y el Programa de Crédito Popular Productivo. También se entregaron recursos para grandes obras de infraestructura intensivas en trabajo, como el PROEMPREGO.

Entre los gastos del FAT el principal ítem es el pago del seguro de desempleo, que correspondió a un 79% del total en 1995, bajando a un 72% en 1997. En 1995 se concedió el seguro de desempleo a 4.7 millones de trabajadores. En los dos años siguientes disminuyó a 4.3 millones. Esta reducción se explica por la disminución de los trabajadores con contrato (–9.5% entre 1989 y 1996), lo que limita los potenciales candidatos a este beneficio.

Cuadro IV-5 Brasil: Beneficiados por el seguro de desempleo, 1995-1997

Año	Beneficiados	Valor medio (en salario mínimo)	Gasto total (millones de R \$)
1995	4 737 108	1.54	2 862
1996	4 360 288	1.56	3 179
1997	4 382 001	1.57	3 320

Fuente: Barros Silva, Pochmann y Abrahão (1999).

A pesar del menor número de beneficiados, el gasto aumentó en un 18% entre 1995 y 1997, debido a los aumentos del salario mínimo y del reajuste de las bandas de salario medio utilizadas para calcular el valor del beneficio (cuadro IV-5).

Conviene destacar, sin embargo, que la cobertura del Seguro de Desempleo ha sido bastante superior a la del programa de capacitación (PLANFOR) que hemos analizado más arriba, alcanzando a más de un 6% de la PEA. Recuérdese que en 1997 la tasa de desempleo en Brasil alcanzaba al 7.3%, como promedio nacional. De manera que esta institución aparece como muy relevante para aliviar la exclusión social de los desempleados, lo que sin duda les facilita la búsqueda de un nuevo empleo.

En lo que se refiere específicamente a la generación de empleo y renta, los recursos del FAT son operacionalizados a través del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES). Se trata de recursos relativamente pequeños, comparados con los que se destinan al Seguro de Desempleo.

Además, después de duplicarse entre 1989 y 1995, han tendido a disminuir en forma sistemática, probablemente debido a las dificultades de implementar estas políticas en forma eficaz. Por otro lado, regiones muy pobres como el Norte y el Nordeste han experimentado una reducción de los recursos mayor que la de otras regiones (cuadro IV-6). Se puede plantear, como hipótesis, que esto se debe a la mayor dificultad de poner en marcha estos programas en forma eficaz en regiones más atrasadas; esto contribuiría a que se mantenga cerrado el círculo de la exclusión social.

Cuadro IV-6 Brasil: Desembolsos del BNDES con recursos FAT, por regiones, 1989-1997 (millones de dólares)

Regiones	1989	1991	1993	1995	1997
Norte	78	101	36	67	21
Nordeste	165	532	228	242	161
Sudeste	352	712	650	723	509
Sur	175	429	352	443	307
Centro-Oeste	799	1 853	1 574	1 653	1 135

Fuente: Barros Silva, Pochmann y Abrahão (1999).

Según las estimaciones gubernamentales, los recursos aportados en 1997 deberían contribuir a crear, o a mejorar, unos 400 mil empleos anuales, como ocurrió en los años 1995 y 1996 (cuadro IV-7). En 1995 el aporte por cada empleo (creado o mejorado) ascendió a cerca de 4 000 dólares.

Cuadro IV-7 Brasil: Empleos creados o potenciados con recursos FAT, 1995-1996 (miles)

	1995	1996
Empleos directos	63.2	68.2
Empleos indirectos	49.8	52.8
Efecto renta	128.8	158.9
Participación en empresas	179.9	193.6
Total	421.7	473.9

Fuente: Barros Silva, Pochmann y Abrahão (1999).

Considerando que la PEA en Brasil supera los 60 millones de personas, el efecto de este programa destinado a la creación o consolidación de empleos ha sido muy pequeño. Ha sido mucho mayor, ciertamente, el número de beneficiados por medio del seguro de desempleo.

Por otra parte, el PROEMPREGO (Programa de Expansión del Empleo y Mejoría de la Calidad de Vida del Trabajador), destinado principalmente a mejorar el transporte colectivo de masas y la infraestructura turística, ha contado con recursos menores, a pesar de que aumentaron significativamente el 1997 con respecto al año anterior. Una vez más, es la Región del Sudeste la que concentra la mayor parte de los aportes. Con todo, la Región del Nordeste tiene una participación relativamente más grande que en el Programa anterior, lo que es positivo en términos de superación de las desigualdades (cuadro IV-8).

Cuadro IV-8 Brasil: PROEMPREGO. Desembolsos por regiones, 1996-1997 (millones de \$ R y porcentajes)

Regiones	1996	Porcentaje	1997	Porcentaje
Norte	0.7	0.1	8.4	0.9
Nordeste	140.8	24.6	174.4	19.1
Sudeste	287.7	50.4	601.4	66.0
Sur	127.5	22.3	52.3	5.7
Centro-Oeste	14.7	2.6	75.3	8.3
Total	571.4	100.0	912.0	100.0

Fuente: Barros Silva, Pochmann y Abrahão (1999).

Según las estimaciones gubernamentales, las actividades financiadas por este programa habrían permitido crear o mejorar 496 mil empleos en 1996 y 786 mil en 1997, conforme a las categorías del cuadro IV-9.

Cuadro IV-9 Brasil: PROEMPREGO. Empleos creados o potenciados con recursos FAT, 1996-1997 (miles)

	1996	1997
Empleos directos	116.6	184.0
Empleos indirectos	50.4	79.6
Efecto renta	163.4	61.0
Participación en empresas	165.3	262.0
Total	495.7	786.0

Fuente: Barros Silva, Pochmann y Abrahão (1999).

Es importante destacar en este programa que los recursos y los empleos generados, o potenciados, han sido crecientes, lo que sugiere que han sido invertidos de manera eficaz. Es cierto que tampoco en este caso los beneficiarios son muy numerosos, con relación a la PEA. Sin embargo, los efectos agregados de los diferentes programas pueden llegar a beneficiar a una proporción no despreciable de los afectados por el desempleo. Dicho en otros términos, la superación de la exclusión social en el mercado de trabajo requiere múltiples esfuerzos, sostenidos a través del tiempo. Las experiencias de Brasil en esta materia pueden ser consideradas como señeras en el contexto de los países del Mercosur.

Por otra parte, es necesario destacar también el Programa de Generación de Empleo y Renta (PROGER), creado en 1994 con el objeto de destinar recursos del FAT al otorgamiento de créditos para micro y pequeñas empresas, cooperativas u otras formas asociativas de producción propias del sector informal. Las principales características en el diseño del PROGER son: la descentralización, la gestión tripartita con participación de la sociedad civil, y el apoyo integrado a los beneficiarios de los préstamos.

El PROGER urbano tiene como objetivo estimular la generación de empleo y renta a través de la creación de nuevas unidades productivas y el fomento de las existentes. Propicia la autosustentabilidad de los emprendimientos mediante programas de asistencia técnica y capacitación profesional. En el período que va de enero de 1995 a marzo de 1998 se contrataron 118 721 operaciones, por un valor medio de R \$ 10 295, lo que implicó un valor total de R \$ 1 221 millones. Lamentablemente, no existen estimaciones sobre los efectos de este programa en términos de generación o consolidación de empleos. Tampoco se dispuso de informaciones sobre la evolución de los recursos asignados a través del tiempo, lo que permitiría determinar al menos si se trata de una institucionalidad que tiende a fortalecerse.

En el caso del PROGER rural, se busca también la generación de empleo e ingresos, pero con el objetivo adicional de fijar a los trabajadores en el campo. Los beneficiarios son los productores y agroindustrias de micro y pequeño tamaño, así como las cooperativas cuyos integrantes sean micro y pequeños productores. Entre enero de 1995 y marzo de 1998 este programa logró prestar recursos por un monto de R \$ 1 942 millones, en un conjunto de 247 663 operaciones, con un valor medio de R \$ 7 841.

Los recursos totales y el número de operaciones han sido muy superiores a los registrados en el medio urbano, lo que sin duda resulta positivo para superar la exclusión social en el campo, zona que tiene un mayor nivel de pobreza. Sin embargo, tampoco en este caso se dispone de estimaciones sobre los efectos del programa en términos o creación o consolidación de empleos; ni de informaciones sobre la evolución de los recursos a través del tiempo, lo que permitiría disponer de un indicador respecto a su eficiencia y eficacia.

En síntesis, el caso de Brasil aparece como particularmente relevante entre los países analizados por los diseños institucionales destinados a superar la exclusión social en el mercado del trabajo, mediante la creación y consolidación de empleos. Sin embargo, se requiere realizar investigaciones continuas para evaluar las deficiencias y los logros de cada uno de los programas que se han puesto en marcha.

El estudio sobre el Estado de Ceará (Nordeste) analizó en forma más específica las nuevas estrategias para superar la exclusión social en el mercado de trabajo. Una de ellas ha sido el otorgamiento de exenciones fiscales para la instalación de nuevas empresas. Así, entre 1991 y 1998 se instalaron 629 industrias nacionales y extranjeras en la región semiárida de Ceará, con una inversión de US\$ 6 800 millones, creándose 151 741 empleos directos y 608 644 indirectos, según cifras oficiales (ver, Santos, Araújo y Holanda, 1999).

Estas cifras aparecen como muy importantes, proporcionalmente muy superiores a las de los programas nacionales, si se tiene en cuenta que la población económicamente activa del Estado llegaba a 3 052 804 personas en 1996. Sin embargo, según otras fuentes, el número de empresas efectivamente instaladas y la cantidad de puestos de trabajo creados sería en la práctica mucho menor. Además, esta “competencia tributaria” entre diferentes Estados de Brasil para lograr la instalación de empresas tiene costos elevados para las finanzas públicas. Al parecer, no existe una política federal efectiva que fije prioridades y determine las exenciones tributarias más adecuadas.

Por otra parte, la política de exenciones puede poner en jaque los acuerdos arancelarios entre los países del Mercosur, ya que otros países de la subregión pueden no estar en condiciones de otorgar rebajas; esto haría que las equivalencias arancelarias resultaran irrelevantes.

Otra estrategia de promoción del empleo en Ceará (y en otros Estados) ha sido el apoyo entregado a las llamadas “cooperativas de trabajo”, que se desarrollaron a partir de 1995. Estas “cooperativas” surgen debido a la subcontratación de productos y de servicios que realizan algunas empresas, para abaratar sus costos. Los trabajadores de las “cooperativas” no son empleados de

esas empresas, y por lo tanto no gozan de los derechos que corresponden a los asalariados. Pero tampoco gozan de los derechos que existen en las verdaderas cooperativas. En la práctica, parecen haberse constituido en un instrumento para conseguir mano de obra a bajo costo, que permite enfrentar la competencia internacional, sobre todo en lo que respecta a la producción de calzado y textiles.

El apoyo del Estado, aparte de la exención tributaria por un plazo de hasta 15 años, incluye financiamiento del Banco del Nordeste para compra de equipos y entrenamiento del personal. Las “cooperativas” reciben las máquinas y las materias primas en calidad de comodato. Las remuneraciones varían de R \$ 130 (valor del salario mínimo en Brasil) a R \$ 140. No tienen derecho a vacaciones anuales. En el caso de que los trabajadores quieran tomar unos días de vacaciones, deben aceptar que se les haga un descuento mensual.

A pesar de los bajos salarios, los puestos de trabajo abiertos por las “cooperativas” de calzado produjeron una dinamización económica de las pequeñas ciudades, de entre 10 y 30 mil habitantes. Para los trabajadores, la obtención de un pequeño ingreso mensual, aunque muy magro, y el aprendizaje de una ocupación fabril, constituían un modesto progreso.

En los términos de nuestra investigación, podríamos sostener que las llamadas “cooperativas de trabajo” constituyen formas incompletas e inadecuadas de superar la exclusión, que son aceptadas por los trabajadores de las localidades más pobres porque no tienen otra alternativa.

En el sector rural de Ceará, una de las principales formas institucionales de combatir la exclusión social ha sido el llamado “Proyecto San José”. Diseñado para el período 1996-2000, cuenta con un financiamiento del US\$ 116.7 millones, de los cuales un 60% fue aportado por el Banco Mundial y el 40% por el Estado de Ceará. Este contrato fue celebrado entre las partes sin ninguna participación política o financiera del Gobierno Federal. Este tipo de decisiones estatales, sí como las rebajas tributarias que hemos mencionado más arriba, constituyen una peculiaridad de Brasil; los Gobiernos de los Estados tienen gran autonomía con respecto a la Unión. Ellos pueden desarrollar algunas estrategias propias para avanzar hacia la integración social.

El Proyecto San José (PSJ) de acción social está destinado a apoyar, con inversiones no reembolsables, subproyectos solicitados por las organizaciones comunitarias, de tipo productivo, de infraestructura (como electrificación y agua potable rural) o social (como remodelación o ampliación de escuelas, puestos de salud, etc.). La meta del PSJ, que opera en 176 Municipios del Estado de Ceará, es atender a 120 mil familias durante cinco años, de entre las más pobres y en localidades no mayores de 7 500 habitantes. Esta focalización en localidades rurales pequeñas aparece como un buen criterio de asignación de los recursos.

De hecho, hasta julio de 1998 se había atendido a 93 958 familias, con un costo total de 35 millones de dólares. En la práctica, los recursos se han concentrado en la electrificación rural y en la instalación del servicio de agua

potable, a pedido de las comunidades, más que en subproyectos productivos que fueran generadores de empleo, como habían propuesto los técnicos.

Esta experiencia, todavía en curso, resulta interesante para una reflexión más general: la demanda de las comunidades pobres hacia el Estado suele orientarse prioritariamente al mejoramiento de la calidad de vida (por ejemplo, a la disponibilidad de luz eléctrica y de agua potable) antes que a la creación de puestos de trabajo, tarea que por lo demás es más cara y de mayor complejidad.

Dicho en otros términos, para superar la exclusión social en el mercado de trabajo en forma participativa, puede ser necesario satisfacer previamente algunas necesidades básicas de vivienda y salud, que las comunidades pobres consideran con razón como prioritarias.

En el caso de Chile, en la institucionalidad laboral no se cuenta con un Seguro de Desempleo; sólo existe un subsidio de cesantía, de muy bajo monto y de estrecho alcance, que tiene un carácter asistencial. En la actualidad (fines de 1999) se tramita en el Parlamento un proyecto de ley sobre Seguro de Desempleo; pero el debate se ha prolongado desde hace ya muchos años y no parece haber un consenso suficiente al respecto.

Tampoco han existido durante los 90, al menos hasta el inicio de la “crisis asiática”, programas específicos destinados a la creación de empleos. Se ha confiado más bien en que el dinamismo del crecimiento generará nuevas fuentes de trabajo.

Por otra parte, se han desarrollado numerosos programas de apoyo técnico y crediticio para las micro y pequeñas empresas, pero han estado destinados al fortalecimiento de las empresas ya existentes (a diferencia de los planteado en Brasil). Se supone que estos aportes del Estado, puestos en práctica a menudo a través de organismos privados, contribuyen a la creación y a la consolidación de empleos, tanto en el medio urbano como en las zonas rurales. Pero no existen datos al respecto.

El estudio sobre Paraguay señala que ya en la década pasada se pusieron en marcha algunos programas de apoyo a los trabajadores informales y a las microempresas. Pero en los años recientes se ha iniciado un programa de mayor envergadura, el Programa Global de Crédito para la Microempresa, que cuenta con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo. El objetivo principal ha sido facilitar el acceso al crédito, operando a través de Instituciones Financieras Intermedias, pertenecientes al sector privado.

El sector de beneficiarios potenciales es muy importante desde el punto de vista del empleo, ya que estaría ocupando a unas 650 mil personas. Sin embargo, hasta el momento la cobertura del Programa alcanzó únicamente al 5% de las microempresas existentes en el país (Galeano y Barrios, 1999). Habría que investigar cuáles son las principales causas de la exclusión de la gran mayoría de las microempresas con respecto a los beneficios de este Programa.

En este caso, como en otros países estudiados, aparece con fuerza la necesidad de apoyar a las micro y pequeñas empresas, como una forma de contribuir a superar la exclusión social en el mercado del trabajo: Pero no existen

investigaciones que den cuenta del efecto sobre el empleo que tienen los programas en curso.

El estudio sobre Uruguay destaca que un tercio de las personas ocupadas se encuentran trabajando en las micro y pequeñas empresas (MYPES). La población ocupada en las MYPES ha estado creciendo en el medio urbano y reduciéndose en el sector agropecuario.

A partir de 1990 se desarrollaron las instituciones y los programas dirigidos específicamente al fortalecimiento de las pequeñas empresas. En 1990 se creó la DINAPYME, en el Ministerio de Industria, Energía y Minería. La DYNAPYME es un organismo que realiza consultas y coordina acciones entre interlocutores públicos y privados. Además, tiene la representación de Uruguay en la subcomisión PYMES del Mercosur (ver Buxedas, Aguirre y Espino, 1999).

Durante la década de los 90 se desarrollaron diversos programas, algunos con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo, que entregaron crédito, capacitación y asistencia técnica a las micro y pequeñas empresas. Aunque no se dispone de informaciones sobre el conjunto de esos programas, se sabe que su cobertura es limitada. Entre los factores de exclusión, especialmente respecto al crédito, se mencionan las exigencias de legalidad y de garantías. Este último obstáculo se ha enfrentado mediante la creación de un fondo de garantías, que permite cubrir hasta un 50% del crédito solicitado.

En síntesis, en los países del Mercosur y Chile, junto con la apertura al exterior se ha desarrollado el sector de las micro y pequeñas empresas, que concentran una proporción importante y creciente del empleo urbano. El Estado, por razones de tipo social, a menudo con el apoyo de organismos internacionales, ha desarrollado políticas y programas para apoyar a este sector, pero con una cobertura limitada. Además, no se ha investigado en estos países el efecto específico que ellos tienen para la creación o consolidación de empleos, para superar la exclusión social en el mercado del trabajo.

E. ORGANIZACIÓN DE LOS TRABAJADORES

El proceso de globalización no sólo tiende a fragmentar el mundo del trabajo, sino que tiende a debilitar las organizaciones ya existentes y a dificultar el surgimiento de otras nuevas. El modelo de industrialización de tipo fordista generaba una fuerte concentración de trabajadores en las grandes fábricas, lo que creaba las condiciones para la interacción entre ellos y para el desarrollo de sus organizaciones. En cambio, en un modelo de organización socioeconómica en que predomina la flexibilidad y la subcontratación, tiende a fragmentarse la solidaridad entre los trabajadores e incluso a producirse una división entre “los de adentro” y “los de afuera” (Echeverría y Uribe, 1998).

Por otro lado, los empleadores, como figuras sociales claramente identificables, tienden a diluirse; a tal punto, que algunos trabajadores ni siquiera saben con exactitud quién es su empleador. Al no existir una clara identidad del

otro, se hace aun más difícil construir una fuerte identidad del “nosotros”, base de la acción social de los trabajadores.

Como lo plantea bien el estudio sobre Chile, “en el modelo industrialista anterior, de economías relativamente cerradas al exterior, la dimensión central del análisis estaba constituida por las relaciones entre los de ‘arriba’ y los de ‘abajo’ al interior de la empresa o de algún sector productivo. Sin que esta distinción haya desaparecido, en el nuevo contexto más globalizado estas relaciones se cruzan con los de ‘adentro’ y los de ‘afuera’, los incluidos y los excluidos.

Dicho en otros términos, el paradigma tradicional del obrero industrial, normalmente de sexo masculino, que desarrollaba casi toda su vida laboral en la misma empresa, que constituía la mayoría de la fuerza de trabajo asalariada, tiende a perder relevancia. En su lugar aparece un núcleo relativamente pequeño de trabajadores calificados, con mejores niveles de remuneración y condiciones generales de trabajo, junto con un número mucho más significativo de trabajadores ocasionales o externos a la empresa.

Esta situación plantea, como un problema adicional, la pérdida de poder social del conjunto de los trabajadores, así como el debilitamiento de la capacidad de acción y representación que tiene el sindicato, de esta realidad crecientemente fragmentada” (Wormald y Ruiz-Tagle, 1999). Así, pues, el trabajo está perdiendo su capacidad de constituir identidades colectivas, como las que se desarrollaron en el pasado en las grandes empresas industriales.

Por otra parte, el aumento del desempleo que afecta a un miembro del grupo familiar suele hacer que otros recurran al pluriempleo o al trabajo en jornadas muy largas, lo que dificulta su participación en actividades sindicales.

Es en este contexto que vamos a analizar la evolución reciente de las organizaciones sindicales en algunos de los países que han sido objeto de nuestro estudio, organizaciones que constituyen vías muy importantes para la integración social de los trabajadores.

En el caso de Chile, donde las negociaciones colectivas se realizan al nivel de la empresa o planta, y no por rama de actividad, la fragmentación de las situaciones de trabajo afectó especialmente a las organizaciones sindicales. Por un lado, el número de sindicalizados, que se había más que duplicado entre 1983 y 1992 (en el contexto de la transición a la democracia), comenzó a descender. De tal manera, que la tasa de sindicalización —medida como la relación entre el número de afiliados y la fuerza de trabajo asalariada— bajó de 22.4% a 17.7% entre 1991 y 1996.

Por otro lado, el tamaño de los sindicatos se redujo fuertemente, bajando su promedio de 71.1 a 49.4 afiliados, en las mismas fechas. Durante la década de los 90 ha continuado el esfuerzo por constituir sindicatos, de modo que su número aumentó en un 49.5% entre 1990 y 1996 (de 8 861 a 13 224), pero se trató de organizaciones cada vez más pequeñas, y por lo tanto muy débiles.

El resultado de esta nueva situación económica y social ha sido que el número de trabajadores cubiertos por las negociaciones colectivas, muy escaso, tendió a disminuir significativamente: cayó en 21.7% entre 1991 y 1996.

En este último año, el porcentaje de trabajadores que negoció fue de sólo un 6.3%, con respecto al total de asalariados (Frías, 1996).

De modo que, a pesar del éxito en el crecimiento del producto, las organizaciones sindicales se debilitaron y las negociaciones colectivas se jibarizaron. Por lo tanto, se redujo considerablemente la posibilidad de que ellas contribuyeran a frenar la exclusión social en el mercado de trabajo.

Es cierto que en el cuatrienio 1990-1993 se produjeron avances en la legislación laboral que beneficiaron a los sindicatos y a sus afiliados; pero estos avances provinieron del proceso de democratización política y no de los cambios estructurales de la economía globalizada.

En el caso de Paraguay, se produjo una expansión del sindicalismo desde la caída de la dictadura, a fines de los 80. Sólo entre 1990 y 1992 el porcentaje de afiliados aumentó en un 39%. Sin embargo, se estima que en 1995 los sindicalizados representaban solamente el 12% de la mano de obra asalariada. En el trabajo de Galeano (1999) se destaca que la más baja tasa de sindicalización se registraba en el sector agropecuario, apenas 2%, y las más altas en las finanzas y el transporte, 67% y 53%, respectivamente. En las ramas de la industria y de la construcción se verificaban tasas intermedias: 36% y 31%. Se han fortalecido en los últimos años las organizaciones sindicales del magisterio público y de los funcionarios del Estado.

La casi nula presencia del sindicalismo en el agro se explica fundamentalmente por el predominio del minifundio campesino. No obstante, desde comienzos de los 90 se han difundido organizaciones campesinas de carácter gremial, que integran tanto a pequeños agricultores como a campesinos sin tierra. Estas organizaciones, bajo el impulso de la lucha por la tierra, han realizado marchas y movilizaciones para plantear con fuerza sus demandas a las autoridades. Se ha constituido desde 1994 una Mesa Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas para plantear estas demandas, y en particular para oponerse a la forma en que el Estado paraguayo ha encarado el proceso de integración regional a través del Mercosur.

De modo que en Paraguay se ha experimentado un proceso, limitado, de reversión de la exclusión sindical que se había vivido durante la dictadura, tanto en el medio urbano como en el rural. Dada la limitada dimensión de sus industrias, no se ha producido una fragmentación de las empresas, con sus efectos en las organizaciones sindicales, como la que hemos analizado en el caso de Chile.

En cambio, al igual que en Chile y en otros países del Mercosur, se han fortalecido las organizaciones de los trabajadores de la administración pública, así como de los servicios que dependen de los recursos del Estado. Son estas organizaciones las que tienen más probabilidades de éxito en lograr la integración social de sus afiliados, ya que se enfrentan a un empleador único, claramente identificable.

En fin, el proceso de integración al Mercosur ha operado como un aglutinador para las organizaciones campesinas, sobre todo cuando ha estado

de por medio la lucha por la tierra. En este caso el proceso de globalización está generando nuevas formas de acción para superar la exclusión social.

El estudio sobre Uruguay da cuenta de las peculiaridades de este país en lo que se refiere a las relaciones colectivas de trabajo: existen diversas regulaciones en cuanto a las relaciones individuales, pero son casi inexistentes las regulaciones de las relaciones colectivas. Sin embargo, esto no impedía históricamente el desarrollo de las actividades negociadoras. Si los convenios colectivos eran homologados por el Poder Ejecutivo, llegaban a ser válidos para todas las empresas y trabajadores del sector.

Pero en la década de los 90 se produjeron cambios en el comportamiento del gobierno. Fue así como en 1992 estableció un techo para los aumentos de salarios a partir del cual los acuerdos no serían homologados, es decir, no serían obligatorios para todas las empresas de la rama. El gobierno tendió a dejar de convocar a los Consejos de Salarios, con la excepción de algunas ramas, y de homologar acuerdos, favoreciendo así las relaciones laborales colectivas por empresas, o las individuales (Buxedas, Aguirre y Espino, 1999).

El cambio de conducta del gobierno se fundamentó en que la rigidez de las negociaciones laborales por rama conduciría a la destrucción de empleos, debido a la competencia externa y en particular de los países del Mercosur. Así que nos encontramos frente a un caso en el que los efectos de la globalización, incluso en el marco de un tratado de integración, impulsan hacia cambios institucionales en las relaciones laborales que tienden a excluir a los trabajadores. No se ha tratado de una institucionalidad formal, plenamente regulada, pero sí de una institucionalidad informal legitimada por la práctica histórica.

Los estudios realizados en Uruguay indican que a partir de 1992 ha disminuido el número de trabajadores comprendidos en los acuerdos. A pesar de que se ha mantenido la estructura de la negociación colectiva centralizada, cada vez hay menos trabajadores amparados por las negociaciones colectivas. Esto se debe a que las negociaciones por rama de actividad no han sido sustituidas por otras a nivel de las unidades productivas. El sector donde más se han abandonado las negociaciones colectivas centralizadas ha sido el de la industria manufacturera, pues éste es el que ha recibido con más fuerza la presión de la competencia internacional.

De manera que nos encontramos frente a un caso en que se constata que los trabajadores tienden a estar más excluidos de las negociaciones colectivas cuanto más sometidos están a los efectos de la globalización. Se puede plantear la hipótesis de que los más afectados son los que producen bienes y servicios transables; mientras que los productores de no transables serían menos directamente afectados.

Frente a este proceso de exclusión de las organizaciones sindicales y de las negociaciones colectivas que se experimenta en diversos países de la subregión, podría pensarse que el sindicalismo enfrenta una crisis terminal. Sin embargo, hay expertos que enfatizan que ante esta crisis se requiere una mutación estructural y cultural de las organizaciones sindicales. Por ejemplo, se ha sostenido que “parece también recomendable fortalecer la sindicalización

en forma acorde con los nuevos tipos contractuales que están apareciendo. Así, otorgar una atención creciente a los requerimientos y características propias de organización de los trabajadores eventuales, transitorios, por obra, y sometidos a sistemas de subcontratación, que tienen diferencias con el clásico sindicato permanente de empresa. Ello seguramente será una tarea prioritaria. Es posible que la base sindical tienda a configurarse cada vez más con este tipo de trabajadores y ello requiere que se fortalezca su capacidad de representación al nivel federativo y nacional” (Campero, 1993).

En síntesis, existen diversas formas de exclusión social en el mercado del trabajo que están ligadas a las instituciones, formales e informales. Ellas están condicionadas por el proceso de globalización y por el nuevo rol que ha asumido el Estado en los países del Mercosur y Chile. Para superar las nuevas formas de exclusión parece necesario que la integración internacional se enmarque en la búsqueda de la equidad y en el respeto a los valores e intereses nacionales. Para ello se requiere no sólo un Estado que provea la infraestructura económica y social básica, no sólo un Estado regulador, sino también un Estado integrador, con abundantes recursos humanos y materiales para realizar sus nuevas funciones.

Si bien es cierto que en una economía globalizada el Estado tiende a abandonar la producción directa de bienes y servicios, también es cierto que se requiere un Estado muy fuerte para superar las desigualdades sociales que tiende a generar la economía de mercado. El fortalecimiento de las instituciones aparece como un requisito indispensable para avanzar hacia la equidad social, para constituir naciones más integradas.

Por otra parte, los empresarios y las organizaciones sindicales deberían asumir una mayor conciencia y responsabilidad frente a los problemas de exclusión y desigualdad que genera el modelo de economía abierta a los mercados internacionales, con el objeto de entregar una protección adecuada a los trabajadores más débiles.

CAPÍTULO V

Posición de los actores frente a la exclusión social en el mercado de trabajo

Uno de los objetivos de nuestro proyecto fue conocer la posición de los actores sociales frente a la exclusión social en el mercado de trabajo en sus diversas dimensiones, y sus propuestas de política para superarla. Para ello, se realizaron talleres en los que participaron representantes del gobierno, de los trabajadores y de los empresarios, así como entrevistas en profundidad.

Nos referiremos solamente a los casos de Brasil, de Ceará y de Chile, ya que sólo en ellos se dio cuenta en forma sistemática de la posición de los actores sociales. Se trata de informaciones de naturaleza cualitativa, que no pretenden tener representatividad estadística.

En el caso de Brasil, se pudo concluir que existe un relativo consenso entre los actores sociales en cuanto al proceso de exclusión social que tuvo lugar hasta 1993, y profundas divergencias en lo que respecta al efecto de las políticas implementadas a partir de 1994. La principal referencia fueron las políticas y programas del gobierno (Barros Silva, Pochmann y Abrahão, 1999).

Tanto los dirigentes gubernamentales, como los sindicales, los empresarios y los de ONGs coincidieron en que Brasil es un país que ha experimentado aceleradas transformaciones económicas, al mismo tiempo que mantiene profundas desigualdades regionales y sociales, que se expresan en la baja participación de los más pobres en la renta nacional. Sin embargo, las interpretaciones de los diversos actores sociales respecto a este proceso son diferentes.

A nivel de gobierno, se plantea que la causa principal de las desigualdades sería el bajo grado de apertura a la economía internacional y un aparato estatal hipertrofiado. Esto daría lugar a la penetración y mantención de intereses clientelistas y populistas en el Estado, generando diversas formas de desigualdad y exclusión social. A grandes rasgos, ésta es también la interpretación del empresariado brasileño, aunque éste insiste más en la hipertrofia del Estado que en el clientelismo.

En el caso de los dirigentes sindicales, consideran que la insuficiencia del aparato estatal deriva de la acción de políticos conservadores; es su presencia

en el sistema político lo que provoca la tendencia a concentrar la riqueza, manteniendo la desigualdad de ingresos y la exclusión social. Los dirigentes de las ONGs comparten, gruesamente, la visión de los sindicalistas, pero destacan que para superar la exclusión se requiere una amplia movilización social.

Lo importante es subrayar que, antes de dar un juicio sobre las políticas sociales propiamente tales, los principales actores plantean interpretaciones diferentes de la crisis que afecta al país. Mientras los primeros se sitúan al nivel de la estructura económica y del rol del Estado, los otros enfatizan la dimensión política, e incluso político-partidista.

Si nos remitimos a nuestro marco teórico-metodológico, según el cual las nuevas formas de exclusión social estarían asociadas principalmente a la globalización y al nuevo rol del Estado, podemos constatar que ese marco es semejante al utilizado por los representantes del gobierno y de los empresarios, por quienes tienen un mayor control del poder. La interpretación político-partidista se aplicaría más bien a las formas tradicionales de exclusión social.

Ahora bien, es posible que en Brasil las antiguas formas de exclusión sean todavía predominantes (sin desconocer que estén desarrollándose otras nuevas), lo que requeriría ser verificado a través de pesquisas más prolongadas; así se explicaría el porqué los sindicalistas han privilegiado esa interpretación. De hecho, dado que tiene un enorme mercado interno, la economía brasileña es relativamente cerrada, en comparación con los otros países del Mercosur y con Chile.

En lo que concierne al proceso iniciado en 1994, tanto los dirigentes del gobierno, como el empresariado y una parte de la dirigencia sindical concordaron en las ventajas del Plan Real, no solamente desde el punto de vista del estímulo a las inversiones, sino también desde la perspectiva de la equidad, ya que la estabilidad monetaria incidiría en el mejoramiento de los salarios reales.

Los dirigentes gubernamentales insistieron en la importancia de rediseñar el rol del Estado, planteando que los gobiernos federal, estaduais y municipales debían implementar estrategias para la generación de nuevos y mejores puestos de trabajo. Más concretamente, se deberían fortalecer los programas de generación de empleo y renta, de calificación profesional, de intermediación, y de orientación, de tal manera que el desempleado se pueda insertar en el mercado de trabajo como asalariado, como autónomo, como microempresario o en formas asociativas de producción. En el caso de los que están ocupados, lo fundamental, en un contexto de apertura económica y de flexibilización del mercado laboral, sería apoyarlos para que conserven el empleo en la misma empresa o transiten de una empresa a otra.

Sin embargo, se insistió en que para el desarrollo de los programas de empleo se considera indispensable que exista crecimiento económico y equilibrio de las cuentas fiscales; de lo contrario no se contará con los recursos suficientes.

En cuanto a los empresarios, sobre todo los ligados al sector industrial, pasaron de un apoyo inicial a un preocupación creciente, de cara a los efectos del Plan Real, que implicarían un deterioro de la industria brasileña y un

aumento de la exclusión en el mercado de trabajo. La congelación del tipo de cambio llevó incluso a un sector del empresariado, junto con las centrales sindicales y los partidos de oposición, a plantear en 1998 un “Pacto por la Producción y el Empleo”. Dicho en otros términos, la preocupación por el crecimiento económico y por la generación de empleos se situó por encima de las políticas específicas para mejorar la posición de los trabajadores en el mercado, para superar su exclusión social.

En lo que respecta a las centrales sindicales, hubo algunas que resaltaron los aspectos más favorables del Plan Real. Incluso más, apoyaron los programas de ampliación del seguro de desempleo, de formación profesional y de flexibilización de los contratos de trabajo, intentando actuar para corregir sus posibles defectos.

Otro grupo de organizaciones sindicales tuvo una posición más crítica. Sin desconocer las ventajas de la estabilidad monetaria para los trabajadores, resaltaron los problemas derivados de la valorización de la moneda brasileña y de las altas tasas de interés. De tal manera que consideraron que las medidas orientadas exclusivamente a resolver los problemas más agudos del mercado del trabajo serían cada vez más insuficientes frente a la agravación de los problemas sociales. Dicho en otros términos, daban prioridad a los cambios en la política macroeconómica para enfrentar los problemas del trabajo.

Pero ya en 1998, frente a la profundización de la crisis, manifestada en el aumento del desempleo y la baja de los salarios, se produjo una reaproximación entre las diferentes centrales sindicales en torno a la necesidad de priorizar una política anticrisis.

Con respecto a las Organizaciones no Gubernamentales (ONGs), se mostraron favorables a las políticas sociales descentralizadas y a la focalización del gasto público. Estas políticas les abrían un campo mayor para sus actividades, sobre todo en lo referente a la formación profesional. Sin embargo, cuando la crisis se agravó, las ONGs pusieron el énfasis en la necesidad de establecer una agenda social para enfrentar la crisis, y en particular en un gran programa financiero de combate a la pobreza.

Nos parece que lo más relevante en el análisis de la posición de los actores sociales en Brasil, frente a las políticas y programas para superar la exclusión social en el mundo del trabajo, son los condicionamientos políticos y macroeconómicos. Por un lado, las opciones político-partidistas tienden a prevalecer por sobre las posiciones relativas a los programas específicos frente al desempleo. Por otro lado, se tiende a privilegiar —no sin razón— los efectos de los problemas macroeconómicos sobre los trabajadores, por sobre los eventuales logros de programas específicos destinados a conseguir la integración social de los trabajadores excluidos. Esta última posición se enfatiza cuando la crisis se agrava, por dos razones: la primera es que aumenta significativamente el número de trabajadores afectados; la segunda es que disminuyen los recursos del Estado para implementar los programas.

Sin embargo, existe tal vez un problema más profundo, que puede encontrarse tanto en Brasil como en los demás países estudiados. Se trata del hecho

de que es deber del Estado preocuparse de los trabajadores excluidos y buscar vías para facilitar su integración. Pero esto no constituye una preocupación central de los empresarios, más concernidos por las condiciones políticas y económicas que garanticen el buen funcionamiento de las empresas; más aún, el incremento de los trabajadores excluidos podría incluso favorecer una reducción del costo de la mano de obra. De manera que, normalmente, los empresarios deberían preocuparse más bien de la exclusión relativa, de la que afecta a los trabajadores en situación de dependencia.

Por otra parte, los dirigentes sindicales se preocupan prioritariamente de los problemas que afectan a los trabajadores incluidos, o semiincluidos, a los cuales representan. Pueden considerar que los excluidos constituyen una amenaza para el empleo de los trabajadores ocupados, pero normalmente ellos no constituyen su preocupación central. En cambio, les concierne directamente la exclusión relativa, o el riesgo de exclusión social, o la exclusión de los empleos de buena calidad.

En fin, en el caso de las ONGs su preocupación central suele ser el combate contra la pobreza, en sus formas más agudas, y no necesariamente la generación de empleo o el mejoramiento de las condiciones de trabajo. Ya hemos visto que a menudo los más pobres demandan la intervención del Estado para obtener bienes básicos –como el agua potable y la electricidad– antes que una oportunidad de empleo, que tal vez resulte difícil de consolidar.

Por todo lo anterior, no es raro que se produzcan desencuentros en lugar de debates, entre los dirigentes gubernamentales y los dirigentes de organizaciones de la sociedad civil, cuando se trata de la creación de empleos para los excluidos del mercado laboral. Más posible es que se produzcan verdaderos debates cuando se encuentran en un “campo de acción histórica común”, cuando lo que está en juego (“l’enjeu”, según la terminología de Touraine) es de la misma naturaleza para los diferentes actores sociales.

En el caso de Ceará (Nordeste de Brasil) se han producido debates y divergencias entre los actores sociales respecto al llamado “Proyecto San José”, destinado a dar la posibilidad de acceso a la tierra a los campesinos que no la poseen. Mientras los dirigentes gubernamentales plantean que este Proyecto es innovador, no burocrático y no paternalista, las organizaciones campesinas plantean exactamente lo contrario (Santos, Araújo, Holanda, 1999). Mientras el Gobierno estadual lo considera una vía para complementar el proceso de Reforma Agraria, mediante la adquisición de tierras no expropiables, las organizaciones consideran que este Proyecto dificulta una verdadera Reforma Agraria, porque los créditos son impagables; se estaría más bien tratando de frenar la lucha nacional de los sin tierra para lograr una verdadera Reforma Agraria.

- En cambio, según el estudio citado, parece existir consenso entre los diferentes actores sociales de Ceará respecto a algunas líneas de política fundamentales para superar la exclusión social en el medio rural:
- priorización de la agricultura familiar;
- inversión en capacitación y en asistencia técnica para la gestión, producción y comercialización;

- otorgamiento de créditos con bajas tasas de interés destinados a los pequeños propietarios rurales;
- política de reforma agraria que promueva la desconcentración del latifundio ocioso y el acceso a la tierra para los sin tierra;
- estímulo a la participación de los trabajadores rurales en las decisiones y en el monitoreo de las políticas relacionadas con el desarrollo rural.

En el caso de Ceará, como en Paraguay, el tema de la exclusión social en el campo aparece como muy relevante, y los debates giran en torno a las políticas más adecuadas para lograr el acceso a la tierra y para su adecuado cultivo por los pequeños agricultores. Se trata de una problemática que podríamos calificar de preindustrial. No es, por cierto, la única forma de exclusión social en el mercado del trabajo, pero cobra en Ceará una fuerza que no tiene en otros Estados de Brasil, más industrializados, ni en otros países del Mercosur, más afectados por la globalización y por la organización postfordista de la producción, la distribución y el consumo.

Fue en el caso de Chile donde los talleres se realizaron en forma más completa, distinguiendo temas específicos. Por eso, le dedicaremos un espacio más largo al análisis de estos debates. Los talleres se centraron en cuatro aspectos institucionales de la exclusión en el mercado de trabajo: seguridad social y salud laboral; formación profesional; subcontratación; y rol de las organizaciones sindicales. Estos temas se relacionan no tanto con la exclusión total del mercado de trabajo, sino más bien con la exclusión de los empleos de buena calidad. En todos ellos existe un “campo de acción” común, en torno al cual pueden estructurarse posiciones convergentes o divergentes (Wormald y Ruiz-Tagle, 1999).

En lo que respecta a la reforma de la seguridad social, tema ampliamente debatido también en los países del Mercosur, hubo acuerdo entre los actores sociales en que la cobertura es baja y debe ser ampliada. Hubo acuerdo también en que la falta de cobertura se debe no solamente al hecho de que los trabajadores independientes no están obligados a cotizar (norma que debería ser revisada), sino también a la no existencia de contrato de trabajo en el caso de muchos trabajadores dependientes. Como se sabe, en Chile, así como en los países del Mercosur, la existencia de un contrato es un prerequisite básico para poder participar de los beneficios de la seguridad social. De manera que las políticas de estímulo a, y control de, la existencia de contratos de trabajo deberían ser prioritarias.

Se detectó también un consenso amplio en el sentido de que falta información pertinente, adecuadamente transmitida y oportuna, para lograr una mayor inclusión social. Es necesario distinguir la entrega de informaciones objetivas, realizadas por instituciones privadas o por servicios públicos, de lo que es mera publicidad, que suele resultar engañosa y con frecuencia no permite a los trabajadores tomar decisiones adecuadas.

Esto nos lleva a otro tema de consenso: la necesidad de estimular la educación previsional, para lograr una plena inclusión social. Ella podría iniciarse al

nivel de la educación secundaria y profundizarse en la vida laboral, vinculándola a la formación profesional.

Hubo acuerdo también en que el sistema de cobro de los servicios de salud pública, que establece copagos más elevados para quienes tienen ingresos imponibles más altos, incentiva las subdeclaraciones previsionales. Esto significa, a la larga, que algunos trabajadores van quedando excluidos de las jubilaciones o pensiones decentes. Se constató, por lo tanto, que las políticas tendientes a lograr una mayor cobertura en materia de pensiones están relacionadas con otras dimensiones de la seguridad social, como la atención de salud.

Hubo consenso, igualmente, en que el seguro de invalidez y sobrevivencia, para el cual se cotiza separadamente, responde a una lógica distinta a la de las cuentas individuales, ya que no depende de la capitalización ni de las fluctuaciones del mercado. No es un seguro “social” propiamente tal, es decir, solidario y redistributivo, como el que existe respecto a los accidentes laborales y enfermedades profesionales, ya que el beneficio que otorga depende de los aportes de cada trabajador. Pero sí tiene el carácter de seguro colectivo, en la medida en que todos deben contribuir, pero sólo se benefician los que sufren la invalidez, o la muerte de un familiar cercano que esté afiliado al sistema. De manera que cualquier reforma que se plantee debe tener en cuenta esta lógica específica, que se ha incluido también en las reformas previsionales de capitalización parcial introducidas en Argentina y Uruguay.

Hubo consenso asimismo en condenar la práctica de la “declaración y no pago” de las cotizaciones profesionales, que realizan muchos empresarios. En el caso de las empresas que se declaran en quiebra, los trabajadores pueden perder sus ahorros previsionales. Por eso, se llegó a proponer el establecimiento de una “alianza” entre los representantes de los trabajadores, de las Administradoras y del gobierno para superar este problema. De hecho, estas formas tripartitas de enfrentar la superación de la exclusión social pueden ser muy eficaces, ya que con frecuencia las instituciones gubernamentales no cuentan con los recursos humanos y materiales necesarios para hacer cumplir las leyes y normas laborales.

Resulta interesante destacar que, después de la realización de este Taller, se dictó una ley que prohíbe los despidos de trabajadores si existen deudas previsionales pendientes, lo que constituye, sin duda, un importante paso adelante en la protección de los asalariados.

En fin, se logró también un consenso bastante amplio en cuanto a valorar la ley sobre accidentes el trabajo y enfermedades profesionales, que tiene un carácter solidario y que castiga a las empresas que no invierten en la prevención de riesgos. Pero se señaló que debe ser adecuada a las formas de producción modernas, ya que fue dictada en los años 60, en un contexto de economía predominantemente industrialista.

En esta materia, es necesario tener en cuenta realidades nuevas, como las siguientes: la multiplicación de los trabajos temporales, en los que las enfermedades pueden madurar después que termina el contrato; las nuevas dolencias que surgen en los trabajos de oficina, como las ligadas a la computación; las

enfermedades que afectan prioritariamente a personas que trabajan en el sector terciario, como el estrés, en las que no se puede establecer distinciones tajantes entre la salud ocupacional y la salud general.

Hubo acuerdo en constatar que el modelo de sociedad predominantemente industrial está en retirada, y en que ciertos sectores de trabajadores pueden quedar excluidos porque la legislación en salud laboral no se ha adecuado a los cambios provocados por los avances tecnológicos y por los procesos de apertura a la fluctuante economía internacional.

Pasemos ahora al análisis de los desacuerdos o disensos entre los actores sociales. En primer lugar, los representantes de los empleadores manifestaron una opinión más positiva respecto a los efectos de la globalización sobre el empleo y el acceso a la seguridad social. Según ellos, la internacionalización de la economía abre oportunidades de empleos más tecnificados, más especializados y mejor remunerados; aunque esto implique que los trabajadores deban adaptarse a una mayor rotación.

En cambio, los sindicalistas ven la globalización más bien como una amenaza para la estabilidad de los empleos y para recibir los beneficios de la seguridad social. Al parecer, para avanzar hacia un consenso en esta materia habría que propiciar una inserción internacional planificada, programada, como en el caso del Mercosur, que facilitara el mantenimiento y la ampliación de los beneficios de la seguridad social.

En segundo lugar, no existió consenso en cuanto a la justicia y equidad del nuevo sistema de pensiones. Mientras los empleadores subrayaron que este sistema es más justo porque cada cual recibe beneficios en función de sus contribuciones —lo que evita abusos de grupos poderosos que podrían lograr beneficios desproporcionados— los sindicalistas se mostraron favorables a un sistema más solidario, no sólo a través de la subsidiariedad del Estado, sino también a través de disposiciones internas del sistema.

Para avanzar hacia un consenso habría que plantear reformas que busquen un equilibrio entre el principio de que debe existir una adecuada correspondencia entre los beneficios y las contribuciones, y el principio de solidaridad, que implica favorecer a las personas más vulnerables, como las mujeres en situación de maternidad, o los cotizantes de menores ingresos.

En tercer lugar, no se logró acuerdo en cuanto a la participación de los trabajadores en las decisiones respecto a la seguridad social. Los representantes de las Administradoras se inclinan por mantener el sistema vigente, en el que los Directores dependen de los dueños del capital de estas empresas. Los sindicalistas, en cambio, consideran que los trabajadores deben tener poder de decisión respecto al manejo de sus ahorros previsionales.

Es posible que se pueda avanzar hacia un consenso estableciendo un Consejo Nacional de Seguridad Social, de carácter cuadripartito, como el que existe en Brasil, con representantes del gobierno, de los trabajadores activos de los jubilados y de los empresarios. Un Consejo de este tipo podría tener como funciones contribuir a la supervisión y a la transparencia del sistema, al desarrollo de la educación previsional y a entregar orientaciones de política.

Se constató también un disenso en lo que respecta a la legitimidad y consolidación social del nuevo sistema de pensiones. Mientras los representantes de los empresarios y del gobierno lo consideran socialmente legitimado, los representantes de los trabajadores siguen cuestionándolo sustancialmente, aunque reconocen que en el actual marco constitucional es difícil realizar reformas profundas. Para avanzar hacia un mayor consenso en esta materia sería necesario abrir el espacio para los debates, teniendo en cuenta la experiencia y las reflexiones de otros países latinoamericanos, sobre todo algunos del Mercosur como Argentina y Uruguay.

Aparte de los señalados, existieron otros elementos de disenso más específicos. Mientras los representantes empresariales proponían una mayor apertura del mercado de capitales, los sindicalistas insistían en que todos los afiliados puedan optar por Fondos constituidos solamente por instrumentos de renta fija, que ofrecen mayor estabilidad. Dicho en los términos de nuestro estudio, los trabajadores no quieren ser excluidos del poder de decisión en esta materia, tan importante para sus futuras pensiones. Se observó, además, una tendencia de los sindicalistas a optar por una mayor seguridad, y no por eventuales ganancias ligadas a mayores riesgos.

Por otro lado, los sindicalistas no estuvieron de acuerdo en que las Administradoras obtengan ganancias cuando los Fondos de los trabajadores tienen pérdidas. En otras palabras, no quieren ser excluidos de las ganancias del sistema de pensiones, aunque éste funcione bajo administración privada. Para superar este disenso se podría actuar en dos direcciones: por una parte, vinculando las ganancias de las Administradoras con las ganancias de los Fondos, como se hace normalmente en las instituciones que administran recursos financieros; por otra parte, creando un Fondo, constituido con una parte de las ganancias logradas en los años de rentabilidad positiva, que garantice al menos la mantención del valor real de las contribuciones de los trabajadores.

Por último, es necesario subrayar que se produjeron disensos respecto a las cifras que se refieren al funcionamiento del nuevo sistema: sobre la rentabilidad real de las cuentas individuales; sobre la proporción probable de los afiliados que caerán por debajo de la pensión mínima legal, etc. Esto sugiere la necesidad de reuniones técnicas entre los actores sociales, con el apoyo de expertos especializados en el tema, para lograr avances hacia el establecimiento de bases comunes de discusión.

Pasemos ahora al tema de la formación profesional. A diferencia de lo que ha acontecido con las reformas de la seguridad social, respecto a las cuales se han producido fuertes polémicas en Chile desde la instalación del sistema de capitalización individual en 1981, en lo que respecta a la formación profesional o capacitación existen mayores espacios de consenso. Se la considera como muy relevante para superar la exclusión social e integrarse al mercado de trabajo. La importancia de la capacitación, o del reciclaje, se ha acentuado en los últimos años, en la medida en que la globalización económica ha provocado una mayor rotación y empleos más inestables.

En términos más específicos, hubo acuerdo en la importancia de realizar actividades de capacitación pre y postcontrato, lo que es permitido por la nueva ley del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, SENCE, dado que en las economías internacionalizadas se multiplican los trabajos intermitentes o de corta duración.

Se destacó también que se requiere la adquisición previa de conocimientos generales, así como de conocimientos laborales básicos, que permiten un mejor aprovechamiento de la formación especializada.

Se valoró también la creación de los Comités Bipartitos, que estimulan la participación de los trabajadores en las decisiones que conciernen a la formación laboral promovidas por las empresas.

Asimismo, se consideró positivo que, gracias a la nueva ley, existan recursos para incluir a más trabajadores de pequeñas empresas en las actividades de capacitación, ya que ellas pueden realizarse ahora con subsidios directos del Fondo.

Con todo, se planteó que la nueva ley no da cuenta de toda la realidad laboral que existe actualmente en el país, ya que se centra en la capacitación al interior de las empresas; por eso, deberían buscarse mecanismos para facilitar la capacitación de los trabajadores informales.

Por otro lado, hubo acuerdos relevantes que trascienden la nueva legislación. Así, por ejemplo, se enfatizó que las actividades de capacitación son determinantes para disminuir los accidentes laborales y las enfermedades profesionales.

Hubo acuerdo también en priorizar las actividades destinadas a los trabajadores que tienen niveles de conocimiento más bajos, ya que la capacitación puede permitirles un progreso proporcionalmente mayor, facilitarles “dar un salto” en su desempeño laboral.

Por otro lado, una propuesta que gozó de amplio apoyo, y que está relacionada con las consecuencias de la internacionalización, fue que la franquicia tributaria de la que goza la empresa matriz pueda aplicarse a los trabajadores subcontratados. Esto permitiría incorporar a las actividades de capacitación a trabajadores de menores recursos y con niveles de formación más bajos.

Hubo también consenso en priorizar la capacitación en el lugar de trabajo, otorgando facilidades de horario a los trabajadores y sobre todo a las mujeres. De hecho, mientras subsista la desigual distribución de las tareas domésticas, muchas mujeres necesitan facilidades especiales para participar en actividades de formación profesional. En términos más generales, se podría plantear que sin una discriminación positiva hacia ellas, muchas mujeres trabajadoras quedarán relativamente excluidas de estas actividades.

Hubo acuerdo, igualmente, en la necesidad de facilitar la certificación de las capacidades laborales, lo que beneficiaría sobre todo a los trabajadores que se han formado en la práctica y carecen de diplomas, situación muy frecuente en actividades como la construcción.

En fin, hubo acuerdo en la idea de crear “cuentas personales” de capacitación, con cargo a la franquicia tributaria, lo que beneficiaría sobre todo

a quienes trabajan en forma intermitente, o cambian con frecuencia de empleo.

Estas líneas de política consensuadas permitirían una mayor integración de los excluidos a las actividades de capacitación.

Sin embargo, hubo también importantes desacuerdos. En primer lugar, sobre la efectividad, en la práctica, de los Comités Bipartitos, para influir en la toma de decisiones. Mientras los representantes del empresariado opinaron que el sistema de cuotas proporcionales para conformar los Comités es positivo, ya que permite una mayor igualdad entre los trabajadores, sean o no sindicalizados, los sindicalistas consideraron que los representantes laborales tienden a ser designados por la dirección de las empresas, las que no priorizan la participación de los trabajadores sindicalizados.

Este caso manifiesta un problema de carácter más general, que concierne a la participación de los actores en las políticas de integración social: el reconocimiento de la representatividad de los interlocutores. Es frecuente que se tienda a limitar o a excluir el poder de los dirigentes sindicales por considerar que representan sólo a una fracción de los trabajadores, a los que están formalmente inscritos en las organizaciones; no se considera que ellos pueden también cumplir un rol representativo informal, pero muy relevante, con relación al resto de los trabajadores. La representatividad simbólica, en el sentido fuerte y sustantivo de este término, tiende a ser desconsiderada.

En segundo lugar, no hubo acuerdo en cuanto a la asignación diferenciada de los recursos del SENCE, según el nivel de ingreso de los trabajadores. Los empresarios plantearon que los subsidios debían beneficiar en la misma proporción a todos los trabajadores, sin distinciones, para garantizar el mejor funcionamiento de las empresas. En cambio, los representantes del gobierno y los sindicalistas señalaron que los recursos son limitados y deben beneficiar prioritariamente a los trabajadores de menores ingresos.

En realidad, parece difícil volver atrás en lo que respecta a los subsidios diferenciados, ya que la mayor diferenciación establecida en la nueva ley ha sido considerada como una corrección justificada y necesaria.

De hecho, las actividades de capacitación tienden a beneficiar a las empresas en su conjunto, pero los conocimientos y destrezas también se apropian individualmente, lo que exige establecer límites en los subsidios para resguardar la equidad.

En tercer lugar, hubo desacuerdo en cuanto a la obtención de mejorías salariales luego de las actividades de formación profesional. Los empresarios plantearon que la mera participación en actividades de capacitación no es suficiente para otorgar aumentos salariales, ya que lo decisivo son los progresos en materia de productividad. Los sindicalistas, en cambio, tienden a valorar la participación en estos cursos como antecedentes directos para mejorar las remuneraciones. Como no siempre es posible medir los progresos en la productividad, sobre todo cuando se trata de la prestación de servicios, se podría buscar un consenso a través de una vía intermedia, estableciendo un sistema de puntajes por los cursos aprobados, así como por otras variables.

En cuarto lugar, no hubo acuerdo en cuanto a la capacitación de los trabajadores de las regiones. De hecho, se ha constatado un aumento de la movilidad geográfica de las empresas, sin duda impulsada por la internacionalización de la economía, que trasladan a sus trabajadores más calificados desde la capital a sus obras situadas en las regiones. Esta práctica dificulta la capacitación de los trabajadores en las regiones donde se realizan las obras. Los sindicalistas plantearon que se debería obligar a las empresas a contratar a un alto porcentaje de trabajadores de la región; los empresarios replicaron que no se puede limitar la libertad de contratación. Tal vez se podría lograr un acuerdo intermedio estableciendo una normativa específica, como subsidios diferenciados del SENCE, que permita una mayor inclusión de los trabajadores de regiones en las actividades de formación profesional.

Por último, hubo desacuerdo en cuanto a la reducción de la jornada laboral para facilitar las actividades de capacitación. Los sindicalistas se inclinan por un sistema en que ellas se realicen durante el tiempo de trabajo; los empleadores aceptan solamente dar algunas facilidades. Ahora bien, considerando que la formación profesional beneficia a las empresas, pero también es “apropiable” por los trabajadores, se podría plantear una política de “costo compartido” del tiempo dedicado a estas actividades. Sin embargo, cuando el Estado considere que ciertas actividades de capacitación son particularmente importantes por motivos de equidad o de bien común, podría otorgar subsidios que financiaran también una parte del tiempo ocupado. Con esta línea de política, el Estado superaría su rol de simple regulador y supervisor del sistema; asumiría también un rol de orientador de la formación profesional, según las necesidades sociales, regionales o nacionales.

Pasemos ahora al tema de las políticas frente a la subcontratación y sus efectos, muy presente también en los países del Mercosur. Se constató que las empresas productivas, sometidas a la fuerte competencia que impone la globalización, entregan cada vez más a subcontratistas las tareas que no constituyen el núcleo central de la empresa (como aseo, alimentación del personal, transporte, etc.). Pero a veces la subcontratación se extiende a procesos que pueden considerarse como parte del núcleo central de la empresa. La consecuencia es que los trabajadores subcontratados quedan “dentro” del proceso productivo en su conjunto, pero “fuera” de la empresa matriz y de los beneficios conquistados en ella por sus trabajadores.

En el taller respectivo se constató que un caso paradigmático de esta nueva realidad lo representa el sector de la construcción, en el que las a menudo grandes empresas son más bien organizadoras, y realizan la gran mayoría de las tareas por medio de subcontratos con empresas medianas o pequeñas.

Hubo consenso en cuanto a la diversidad de los vínculos de subcontratación, que no se refieren solamente al ámbito de la producción, sino que se extienden incluso al suministro y a la administración de personal. Se generan así “áreas grises” en las que los empleadores no quedan claramente identificados, en que existen diversas relaciones de dependencia.

Sin embargo, los empresarios consideran que para muchas pequeñas empresas los subcontratos representan una oportunidad de participar en el mercado, lo que implica una ventaja para ellas y para sus trabajadores.

Consideran que la subcontratación promueve la especialización y la eficiencia, lo que permite responder mejor a los nuevos desafíos competitivos. Consideran que ella permite generar empleos, que si bien pueden ser inestables son mejores que el desempleo.

Para los sindicalistas, en cambio, la subcontratación es prácticamente sinónimo de precarización, de desprotección, ya que los trabajadores suelen quedar excluidos de los beneficios adquiridos en las grandes empresas, así como del acceso a la seguridad social y a la salud. Este problema se intensifica en el caso del suministro de trabajadores, ya que para ellos no queda claro quién es el empleador, cuáles son las autoridades que fijan las normas y asumen las responsabilidades, cuáles son los interlocutores de las relaciones laborales. Además, la expansión de los subcontratos genera una fuerte segmentación en el mundo del trabajo, lo que dificulta la representatividad y la organización sindical de los trabajadores.

Frente a estos problemas, hubo consenso en torno a tres líneas de política. En primer lugar, respecto a la necesidad de adecuar la legislación laboral para abordar de una manera más pertinente la nueva organización del trabajo, favoreciendo la necesaria flexibilidad, pero a la vez generando un marco de regulaciones que asegure un mínimo de protección legal para todos los trabajadores.

Se constató que la actual legislación tiende a favorecer la flexibilidad externa de las empresas, por ejemplo los despidos, y no la interna, por ejemplo, los cambios en la jornada laboral. La flexibilidad interna, si fuera manejada conjuntamente por los empresarios y los trabajadores, podría permitir enfrentar en mejor forma los vaivenes del mercado.

En segundo lugar, hubo acuerdo en que el Estado debe incrementar su capacidad de regulación y control, para evitar que proliferen esa forma de exclusión social constituida por los empleos de mala calidad. Esto requiere, evidentemente, más recursos humanos y materiales destinados a la Inspección del Trabajo.

En tercer lugar, hubo acuerdo en fortalecer o desarrollar nuevas formas de acceso a la capacitación, que beneficien especialmente a los sectores excluidos de las grandes empresas, y en particular a las mujeres y a los jóvenes. Esto implicaría desarrollar programas que estén por encima del nivel de las empresas, en niveles sectoriales o supraempresa, orientados a incorporar a todos los trabajadores que participan en la cadena productiva. Como es evidente, esta propuesta pone en cuestión el predominio casi absoluto del programa de empresas desarrollado por el SENCE, según el cual la formación profesional se realiza en función de las demandas de las empresas. El énfasis en la capacitación sectorial entregaría nuevos roles al Estado y a las organizaciones sociales en la determinación de los planes y programas.

En fin, el papel de las organizaciones sindicales, fue analizado en el contexto de la globalización, que tiende a fragmentar el mundo del trabajo, a

desunirlo y a dificultar su organización. De hecho, en el proceso de subcontratación creciente, si los trabajadores de las empresas mandantes perciben a los subcontratados como una amenaza, se acrecienta la ruptura entre ellos y se potencia la división entre los de “adentro” y los de “afuera”, los incluidos y los excluidos (Echeverría y Uribe, 1998). Además, la intensificación del ritmo de trabajo, provocada por la mayor competitividad, tiende a debilitar las relaciones sociales entre los trabajadores.

Hubo consenso entre los participantes del taller en que es necesario buscar formas más adecuadas de integración social de los trabajadores en el nuevo contexto de competencia globalizada. Más concretamente, frente al fraccionamiento del mundo del trabajo, se requiere buscar nuevas formas de organización social, que permitan un diálogo bipartito y hagan posible negociar las diferencias.

Hubo acuerdo en fortalecer las organizaciones sindicales a nivel de la empresa, lo que facilita el manejo de los conflictos y constituye un requisito para combatir la exclusión social de los trabajadores más débiles.

Hubo consenso también en la necesidad de introducir en las negociaciones nuevos temas, que vayan más allá de las remuneraciones, como la formación profesional, el acceso a la protección social y el mejoramiento de las condiciones de trabajo, temas que cobran especial relevancia en el contexto del nuevo modelo de desarrollo.

Asimismo, hubo acuerdo en que, para hacer posible el diálogo, se requieren relaciones de confianza, basadas en informaciones oportunas, completas y transparentes sobre la marcha de las empresas, sobre todo cuando se producen cambios rápidos en los mercados nacionales e internacionales.

Por último, los actores sociales concordaron en la necesidad de perfeccionar el papel regulador del Estado y la justicia del trabajo, ya que la flexibilización creciente tiende a favorecer los abusos de los malos empresarios, lo que perjudica no sólo a los trabajadores, sino también a los empresarios que cumplen rigurosamente con las normas legales.

En cambio, no hubo acuerdo en lo que se refiere a la negociación colectiva supraempresa. Los dirigentes empresariales cuestionaron la representatividad de las organizaciones sindicales “de cúpula”, señalando que éstas suelen tener una actitud más confrontacional que de diálogo. Se declararon abiertamente partidarios de mantener la negociación colectiva a nivel de empresa o planta, ya que ésta sería la única capaz de dar cuenta eficazmente de la creciente heterogeneidad de las situaciones de trabajo.

Por su parte, los sindicalistas defendieron las negociaciones colectivas por rama de actividad, al menos en los puntos básicos, ya que ellas permitirían defender mejor a los trabajadores, y sobre todo a los más débiles, en una economía abierta y competitiva. Sin algún grado de negociación supraempresa, los empleadores podrían siempre señalar que los competidores no les permiten responder a las demandas de los trabajadores.

Para concluir este capítulo, dedicado a analizar la posición de los actores respecto a algunos aspectos institucionales de la exclusión social en el

mercado de trabajo, podemos reiterar que la realización de los talleres tripartitos constituyó una metodología útil para identificar líneas de política consensuadas, así como para delimitar las divergencias de los principales actores sociales.

De hecho, más allá de los aspectos macroeconómicos que inciden en el problema del empleo, y requieren por lo tanto un debate democrático, se detectaron dimensiones institucionales del mercado de trabajo que exigen reformas profundas. Sin una activa participación de los actores sociales es muy difícil lograr éxito en las políticas destinadas a superar la exclusión social.

CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS

Como señalamos en el primer capítulo de este libro, el concepto de exclusión social tiene la riqueza de la multidimensionalidad. Pero esta misma riqueza implica el riesgo de caer en una falta de especificidad. Castels (1999) ha caracterizado bien este problema: “se lo emplea para caracterizar una gran cantidad de situaciones diversas y así se distorsiona la especificidad de cada una de ellas”. Por eso, a través de este estudio, nos hemos esforzado por delimitar adecuadamente este concepto.

Nos hemos referido solamente al mercado de trabajo, tanto en el plano estructural como en el institucional. Nos hemos centrado especialmente en los **procesos** de exclusión, a través de los cuales se van rompiendo los vínculos sociales. Nos hemos esforzado por identificar las **nuevas formas** de exclusión social, surgidas especialmente en la década de los 90, ligadas a los procesos de globalización y de constitución de un nuevo rol del Estado.

Tal como lo destacó uno de los investigadores, responsable de un estudio nacional, la utilización del concepto de exclusión social nos proporcionó un **hilo conductor** para el análisis de los variados aspectos relacionados con el mercado del trabajo y con las instituciones vinculadas al mismo, para identificar a los que van quedando “dentro” y “fuera” en el proceso de desarrollo.

Con todo, nos ha parecido que no se debe radicalizar esta terminología ya que, como bien lo señala Castels (1999), en una sociedad existe un “continuum de posiciones” que vinculan a los que están “in” con los que están “out”, y existe una lógica a partir de la cual los que quedan “in” producen a los “out”. Es dentro de esta lógica que opera el proceso de globalización, lo que plantea un gran desafío pues “no es fácil conciliar las exigencias de la competitividad y de la competencia por un lado y, por el otro, mantener un mínimo de protecciones y garantías para que el éxito de unos no se pague con la invalidación de los otros (para que los “in” no generen más “out”)” (*ibíd.*).

Ahora bien, no siempre ha sido posible establecer relaciones rigurosas entre los procesos de globalización y de constitución de un nuevo tipo de Estado,

por una parte, y la exclusión en el mercado de trabajo, por otra. Por eso, sería necesario avanzar todavía más en la especificación, analizando sectores productivos o ramas de actividad en las cuales los efectos excluyentes de esos procesos aparecieran con mayor claridad. Más aún, los estudios de casos permitirían analizar algunas dimensiones cualitativas de la exclusión social y en particular los aspectos culturales que afectan la vida de trabajo. Permitirían también profundizar en el análisis de los “activos” de los trabajadores, entre los cuales se cuentan las redes sociales, por un lado, y la exclusión en el mercado de trabajo, por otro.

Los estudios de los diferentes países han mostrado que la exclusión social puede darse tanto en economías que han tenido un bajo crecimiento del producto, del empleo y de los salarios, como en economías que han tenido un crecimiento alto y constante, y en las cuales han aumentado el empleo y los salarios. En consecuencia, se han planteado interrogantes respecto al mismo paradigma de crecimiento que han seguido los países de la subregión, y a las políticas más adecuadas para integrar a la población a través del trabajo.

La perspectiva de la exclusión social ha aparecido como especialmente útil en los países que han centrado sus políticas sociales en el aumento de los ingresos y en el combate contra la pobreza. De hecho, el aumento del producto per cápita –variable que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) considera para determinar el Índice de Desarrollo Humano– o incluso la disminución de la pobreza medida en términos monetarios, pueden coexistir con la mantención o la profundización de las desigualdades sociales y con la exclusión social en el mercado del trabajo. Por lo tanto, a partir de nuestro enfoque y de los resultados de nuestros estudios las políticas sociales deberían orientarse hacia la implementación de cambios estructurales en el mercado laboral, donde el empleo debería ser considerado como el eje central de la integración social.

Dentro de las dificultades que tiene la aplicación de esta perspectiva teórico-metodológica se encuentra la escasez de indicadores adecuados respecto a la evolución del mercado laboral en los países del Mercosur y Chile. Sería necesario, por lo tanto, tratar de obtener informaciones cuantitativas originales, que permitan dar cuenta de los procesos de exclusión, procesos particularmente dinámicos en los países de economías muy abiertas. Averiguar cuál ha sido la trayectoria ocupacional de los trabajadores más afectados por la globalización, o de las empresas privatizadas, o de la administración pública reestructurada, constituiría un aporte sustantivo tanto para el conocimiento de la realidad social como para el diseño de nuevas políticas públicas.

Otra dificultad que surge al aplicar este enfoque desde un punto de vista comparativo es que, si bien pueden definirse dimensiones comunes de la exclusión social en el mercado de trabajo de los diferentes países, pueden existir valoraciones sociales diversas respecto a lo que se considera una situación de exclusión social o un grupo excluido. Por ejemplo, en los países en los cuales

los trabajadores urbanos llegaron a tener un alto grado de protección social dentro del “modelo fordista”, se considerará sobre todo excluidos a los trabajadores sin empleo, o a los que son dependientes y no tienen contrato o registro; en cambio, en países o regiones tradicionalmente agrícolas, se considerará excluidos más bien a los migrantes que no tienen acceso a la tierra y deben aceptar trabajos precarios en los grandes centros urbanos.

Pasemos ahora a un análisis más pormenorizado de los aspectos estructurales de la exclusión social en el mercado de trabajo. En lo que respecta a la apertura de la economía, se ha distinguido entre los efectos de la “globalización” y de la “internacionalización”. El primer proceso corresponde a una simple inserción en, o adaptación a, procesos mundiales que tienen una dinámica propia, y que en lo grueso están manejados por los grandes consorcios transnacionales. La “internacionalización”, en cambio, corresponde a iniciativas de los gobiernos. La integración de los países en bloques regionales o subregionales constituye una forma avanzada de internacionalización.

A partir de esta distinción se puede sostener que en el proceso de globalización son las grandes empresas transnacionales y los empresarios nacionales ligados a ellas quienes tienen un mayor poder de decisión. En cambio, en los procesos de integración subregional son los gobiernos, las organizaciones sindicales y las organizaciones de pequeños y medianos empresarios quienes tienen un mayor espacio para orientar los cambios. Más concretamente, se ha constatado que el proceso de integración regional del Mercosur puede ser muy positivo en términos de integración social de los trabajadores, al establecer orientaciones y normas que permitan un desarrollo más equilibrado, con una mayor protección del empleo y de los derechos laborales.

Sin embargo, se ha observado que al interior del Mercosur han aparecido decisiones de política que pueden atentar contra la integración, como la “guerra fiscal” respecto a las industrias automotrices en Argentina y Brasil, o el “dumping fiscal” entre diferentes Estados de Brasil para lograr la instalación de nuevas empresas industriales. Por lo tanto, se ha sugerido que los estudios sobre el mercado laboral presten especial atención a los efectos de ciertas políticas nacionales o estatales, que pueden provocar fuertes procesos de exclusión social, sobre todo en países o regiones más débiles.

Por otra parte, los diversos estudios nacionales han confirmado que la exclusión social en el mercado de trabajo ha afectado prioritariamente a los sectores socioeconómicos más pobres, a las mujeres y a los jóvenes. Estos resultados no constituyen hallazgos muy novedosos, aunque siempre es conveniente documentarlos y actualizarlos. Pero han aparecido aspectos nuevos relevantes, como la fuerte marginación de la fuerza de trabajo que ha afectado a las mujeres pobres en Chile, incluso en un contexto de fuerte crecimiento económico. O la doble exclusión que sufren muchos jóvenes en Argentina, que ni estudian ni trabajan, a pesar del fuerte desarrollo cultural de este país. Las marcadas diferencias regionales en Brasil, a pesar de las ventajas fiscales que ofrecen los Estados más pobres. En general podríamos sostener que, manteniendo firme

la mirada de la exclusión social, han ido destacándose aspectos nuevos y relevantes en los problemas de trabajo que afectan a la subregión.

Además, junto al problema de la exclusión de la fuerza de trabajo o del empleo, hemos encontrado el proceso de precarización de los empleos tradicionales, o del surgimiento de nuevos empleos precarios. Los que tienen este tipo de ocupaciones no pueden ser calificados de “excluidos” en el sentido fuerte del término; pero sí se puede sostener que están siendo excluidos de los empleos de buena calidad, más estables y con mejores condiciones de trabajo.

La precarización de los empleos puede explicar los sentimientos de inseguridad y de insatisfacción laboral que se detectan en algunos países, como en Uruguay. Sería importante, por lo tanto, estudiar más en profundidad las dimensiones subjetivas de la exclusión social. Y en términos de políticas buscar nuevas formas negociadas de regular el empleo, que no pongan en cuestión la necesaria flexibilidad, exigida por las fluctuaciones de los mercados internacionales.

Los estudios realizados muestran también que en los países del Mercosur y Chile existen diversas formas de exclusión institucional del mercado de trabajo. Algunas de ellas se han agudizado debido a la globalización y a los cambios en el rol del Estado. Hemos constatado que, dentro de las formas más agudas de exclusión que se han desarrollado en el último decenio se encuentra la multiplicación de las relaciones laborales no reguladas por un contrato de trabajo, incluso cuando se trata de trabajadores cuya relación de dependencia y subordinación es clara. La inexistencia de contrato de trabajo lleva a otras formas de exclusión institucional: de la seguridad social, de la salud, de la formación profesional. Resulta particularmente grave el descenso de la cobertura de la previsión social, ya que sus efectos no se perciben plenamente todavía y constituyen una forma de “exclusión a futuro”. Las expectativas puestas en los sistemas de capitalización individual, en términos de que contribuirían a ampliar la cobertura previsional, han sido defraudadas; así lo revelan las cifras correspondientes a los países que han introducido este tipo de reformas: Chile, Argentina y Uruguay.

Además, se ha constatado que las instituciones nacionales de intermediación para el empleo han tendido a perder importancia. Su espacio ha comenzado a ser ocupado por instituciones provinciales o municipales, por instituciones privadas como las ONGs, e incluso por algunas Iglesias. Lo grave es que se percibe una deficiencia creciente en esta materia, en circunstancias en que la rotación laboral ha experimentado un proceso de aceleración. Sería necesario, en consecuencia, fortalecer esta institucionalidad, incorporando la tecnología computacional más moderna, que permita el acceso a bases de datos y a redes de información, para lograr la integración social de los excluidos.

Se ha constatado también que las instituciones dedicadas a la Inspección del Trabajo carecen de los recursos humanos y materiales suficientes que les permitan contribuir a la integración social de los trabajadores más desprotegidos. Esta escasez de recursos aparece asociada con las reformas estructurales

realizadas en el contexto de la internacionalización de la economía, que han recortado los recursos de muchos servicios públicos. Ahora bien, dadas las limitaciones presupuestarias se ha planteado la posibilidad de que algunas funciones de supervisión queden en manos de los privados, mediante acuerdos entre los trabajadores y los empleadores.

Se ha observado, igualmente, que las instituciones que permiten la participación de los trabajadores en las decisiones son muy escasas y débiles. Al interior de las empresas existen pocas instituciones de participación, como los consejos de empresa o los comités paritarios de higiene y seguridad. A un nivel superior, las instituciones de participación de los trabajadores son todavía más escasas. Con todo, algunas experiencias realizadas en Uruguay fueron evaluadas muy positivamente, como la participación formal de los trabajadores en el Directorio del Banco de Previsión Social. Para avanzar en esta materia tal vez sería necesario dar un estatus jurídico más claro a las recomendaciones de las instancias superiores de participación social, como el Foro de Desarrollo Productivo, que funciona en Chile desde hace varios años.

En esta misma temática, pero a nivel superior, sería muy conveniente analizar la participación de los actores sociales, y en particular de los trabajadores, en las instituciones laborales del Mercosur, desde la perspectiva de su aporte para superar la exclusión social en el mercado de trabajo.

Pasemos ahora a señalar algunas líneas de política para superar la exclusión social en el mercado de trabajo, que fueron surgiendo a través de los estudios y de los debates de nuestro proyecto.

En primer lugar, se ha constatado que la elaboración y aplicación de políticas macroeconómicas en los países del Mercosur y Chile, en el contexto de la apertura a los mercados internacionales, ha constituido el eje central de las políticas públicas, debiendo subordinarse a éstas las políticas sociales y más específicamente las políticas laborales. Sería necesario, en consecuencia, que las políticas sociales y laborales fueran diseñadas simultáneamente con las políticas macroeconómicas, de tal manera que los países, y la subregión en su conjunto, avanzaran armónicamente en el plano económico y en el plano social.

En segundo lugar, se ha detectado que dentro de las políticas para superar la exclusión social en el trabajo, las más exitosas han sido las que han tenido una carácter multidimensional, las que han considerado el contexto social y han tenido como uno de sus principales objetivos el reforzamiento de los lazos sociales. Por ejemplo, un programa para crear o mejorar empleos a través de la microempresa debe ocuparse a la vez de otorgar créditos, asistencia técnica y capacitación; debe tener en cuenta las características del mercado local; debe facilitar la creación de vínculos entre los microempresarios y con los empresarios medianos que han tenido experiencias exitosas.

En tercer lugar, se ha concluido que las políticas que han tenido éxito han identificado bien los aportes que pueden realizar los diversos actores sociales—instituciones de gobierno, organizaciones de trabajadores y de empresarios—

así como los diferentes niveles políticos y geográficos sobre los cuales se opera: internacional, nacional, estadual, regional y local. Como es evidente, todos los niveles son importantes, pero no todas las políticas pueden ocuparse de cada uno de ellos. Por ejemplo, la experiencia reciente de los programas de empleos de emergencia en Chile, destinados a enfrentar los efectos de la crisis internacional, que pueden considerarse como relativamente exitosos, han estado centrados en el nivel de los Municipios, que han colaborado estrechamente con las comunidades locales, las que mejor conocen las necesidades de la población. Sin embargo, las políticas públicas no deberían ocuparse de los problemas del empleo solamente en situaciones de emergencia, ya que la economía de mercado abierta al exterior, aunque sea exitosa en términos de crecimiento, tiende permanentemente a crear nuevas desigualdades.

En cuarto lugar, la creación y el mejoramiento de los empleos debería realizarse mediante una adecuada combinación de subsidios estatales y de contribuciones de los actores sociales. Por ejemplo, para superar la exclusión de quienes quedan fuera del sistema previsional se pueden entregar subsidios diferenciados a los sectores más pobres que hayan realizado contribuciones. Se trata de evitar a la vez la acción exclusiva del mercado, que tiende a generar desigualdades o a profundizarlas, y la acción paternalista del Estado, que genera dependencia y no valoriza los aportes de los trabajadores.

En quinto lugar, las políticas de empleo deberían incluir siempre programas destinados a enfrentar los problemas más críticos, como la erradicación del trabajo infantil (que excluye a los niños de futuros empleos de calidad), la falta de igualdad de oportunidades entre las mujeres y los hombres, y la falta de formación profesional. De hecho, la inexistencia de una capacitación adecuada está en la raíz de muchas formas de exclusión social en el trabajo. Cabe destacar que estas líneas de política coinciden con algunos de los derechos fundamentales afirmados en los Convenios de la OIT.

Por último, se ha concluido que los diversos actores sociales deberían cumplir roles específicos en la elaboración y la implementación de las políticas destinadas a superar la exclusión social en el trabajo. El rol determinante le corresponde sin duda al Estado, quien debería poner énfasis en los aspectos redistributivos, pero manteniendo un papel subsidiario en la operación de los programas. No está claro cuál podría ser el rol de las organizaciones sindicales y empresariales en lo que respecta a la exclusión del mercado de trabajo, ya que esta forma de exclusión no concierne directamente a sus representados; pero no hay duda de que su participación debe ser decisiva en lo que se refiere a las políticas de empleo y sobre todo al acceso a los empleos de buena calidad. Por ejemplo, podría plantearse una alianza entre los empleadores y los sindicatos para combatir el trabajo dependiente sin contrato o no registrado, cooperando así con las instituciones laborales del sector público, lo que permitiría a la vez luchar contra la competencia desleal y contribuir a superar la exclusión social.

En definitiva, la perspectiva de la exclusión social debería convertirse a la vez en un enfoque teórico-metodológico para conocer mejor la realidad y en un impulso ético para diseñar las políticas públicas, y en particular las políticas laborales, que sean más adecuadas para enfrentar los nuevos problemas del trabajo que afectan a los países del Mercosur y Chile.

BIBLIOGRAFÍA

- Barros Silva, P.L.; Pochmann, M.; Abrahão, J. 1999 *Ação dos atores na superação da exclusão social no Brasil: Experiências atuais*, serie Documentos de Trabajo/116 (Santiago, OIT-ETM Santiago, Proyecto Fundación Ford).
- Bonilla, A.; Conte-Grand, A. 1998 *Pensiones en América Latina. Dos décadas de reformas* (Lima, OIT).
- Buxedas, M.; Aguirre, R.; Espino, A. 1999 *Exclusión social en el mercado de trabajo. El caso de Uruguay*, serie Documentos de Trabajo/105 (Santiago, OIT-ETM Santiago, Proyecto Fundación Ford).
- Castel, R. 1999 *Empleo, desocupación, exclusiones* (Buenos Aires, PIETTE).
- Cárdenas, A.; Flores, C. 1999 *Políticas de empleo e institucionalidad laboral en la Unión Europea y el Mercosur*, serie Documentos de Trabajo/101 (Santiago, OIT-ETM Santiago).
- Campero, G. 1993 “Sindicalismo en los 90: Desafíos y perspectivas”, en *Revista de Economía y Trabajo*, N° 2 (Santiago, PET).
- CEPAL, 1999 *Panorama social de América Latina* (Santiago, CEPAL).
- Di Filippo, A. 1998 *Integración regional latinoamericana, globalización y comercio Sur-Sur* (Santiago, CEPAL).
- Echeverría, M.; Uribe, V. 1998 *Condiciones de trabajo en sistema de subcontratación*, serie Documentos de Trabajo/81 (Santiago, OIT-ETM Santiago).
- Figueiredo, J. B.; De Haan, A. 1998 *Social exclusion: An ILO perspective* (Ginebra, OIT).
- Ffrench-Davis, R. 1999a *El comercio latinoamericano en los noventa y su base analítica* (Santiago, CEPAL).
- 1999b *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad en Chile* (Santiago, Editorial Dolmen).
- Frías, P. 1996 “Desarrollo del sindicalismo chileno”, en *Economía y trabajo en Chile* (Santiago, PET).
- Galeano, L.; Barrios, F. 1999 *El rol de los actores sociales en la superación de la exclusión social. El caso del Paraguay*, serie Documentos de Trabajo/117 (Santiago, OIT-ETM Santiago, Proyecto Fundación Ford).
- Galin, P. 1998 *Empleo no registrado en el Mercosur y las políticas para reducirlo*, serie Documentos de Trabajo/62 (Buenos Aires, OIT).
- García-Huidobro, G. 1999 *La capacidad generadora de empleo productivo de la economía chilena* (Santiago, CEPAL).
- Gore, C.; Figueiredo, J. B. 1997 *Social exclusion and anti-poverty policy: A debate* (Ginebra, OIT).

- Herrera, G.; Ruiz-Tagle, J. 1997 *Chile: Capacitación y formación profesional en la industria metalmecánica*, serie Documentos de Trabajo/48 (Santiago, OIT-ETM Santiago, Proyecto ACDI).
- Holanda, F.; Santos, J.; Araújo, M. 1998 *Especificidades dos processos de exclusão social no Ceará*, serie Documentos de Trabajo/119 (Santiago, OIT-ETM Santiago, Proyecto Fundación Ford).
- IIEL/PNUD, 1998 *Exclusión social y estrategia de lucha contra la pobreza* (Ginebra, OIT).
- Infante, R. 1999 (Publicado bajo la dirección de): *La calidad del empleo. La experiencia de los países latinoamericanos y de los Estados Unidos* (Lima, OIT).
- Infante, R.; Klein, E. 1991 "Mercado latinoamericano del trabajo, 1950-1990", en *Revista de la CEPAL*, N° 45 (Santiago, CEPAL).
- Levaggi, V. 1999 *Organizaciones de empleadores en latinoamérica. Reflexiones desde el cono sur*, serie Documentos de Trabajo/93 (Santiago, OIT-ETM Santiago).
- Marinakakis, A. 1999 *Género, pobreza y empleo en los países del cono sur: Interrelaciones y estado de situación*, serie Documentos de Trabajo/112 (Santiago, OIT-ETM Santiago).
- Martínez, J.; Díaz, A. 1996 *Chile: The great transformation* (Ginebra, UNRISD, The Brookings Institution).
- Muñoz, O. 1992 *Hacia el Estado regulador* (Santiago, CIEPLAN).
- Neffa, J. L. y otros 1999 *Exclusión social en el mercado de trabajo. El caso de Argentina*, serie Documentos de Trabajo/109 (Santiago, OIT-ETM Santiago, Proyecto Fundación Ford).
- OIT, 1998a *Chile: Crecimiento, empleo y el desafío de la justicia social* (Santiago, Informe de las Naciones Unidas en Chile, coordinado por la OIT).
- 1998b *Panorama Laboral 1998* (Lima, OIT).
- 1998c *Reestructuración, integración y mercado laboral. Crecimiento y calidad del empleo en economías abiertas* (Santiago, OIT-ETM Santiago).
- 1995 *La exclusión social en América Latina* (Lima, OIT).
- 1994 *Cómo superar la exclusión social* (Ginebra, OIT).
- PNUD-OIT, 1996 *Elementos para el diseño de políticas contra la exclusión social en Chile* (Santiago, OIT-ETM Santiago).
- Rodgers, G.; Gore, C.; Figueiredo, J. B. 1995 *Social exclusion: Rhetoric, reality, responses* (OIT, Ginebra).
- Ruiz-Tagle, J. 1998 "Desigualdades y gasto social", en *Revista Mensaje* N° 246 (Santiago, Universidad Padre Hurtado).
- Sen, A. 1981 *Poverty and famines: An essay on entitlement and deprivation* (Oxford, Clarendon Press).
- Weller, J. 1999 *Los retos de la institucionalidad laboral en el marco de la transformación de la modalidad de desarrollo en América Latina* (Santiago, CEPAL).
- Wormald, G.; Ruiz-Tagle, J. 1999 *Exclusión social en el mercado de trabajo. El caso de Chile*, serie Documentos de Trabajo/106 (Santiago, OIT-ETM Santiago, Proyecto Fundación Ford).

Impresor:
Andros
Santa Elena 1955 - Santiago
Diseño de portada:
Catalina Cortés

