
*La exclusión social en el mercado de trabajo: el caso del Mercosur y Chile**

◀ Jaime Ruiz-Tagle**

Introducción

Es conocido el papel del Uruguay como proveedor de cueros y tasajo desde los albores de su existencia como colonia española, y de carnes y lanas para los países europeos desde fines del siglo pasado. La demanda de subproductos de origen ganadero, sumada a sus excepcionales características ecológicas para esta actividad, produjo una temprana apropiación de la tierra con este fin. Los campos fueron alambrados y la propiedad delimitada, agotándose la frontera agrícola muy tempranamente en comparación con otros países de América Latina. Emerge un sistema de producción con predominio de la estancia ganadera que establece relaciones salariales de producción, eliminando los excedentes poblacionales, expulsándolos hacia el ejido de los pueblos y ciudades del interior y hacia Montevideo (Barrán y Nahum, 1967).

En esta ponencia nos proponemos examinar, en términos globales, el proceso de exclusión social en el mercado de trabajo que ha tenido lugar durante la década de los '90 en los países del Mercosur y Chile. Nos referiremos en primer lugar a la perspectiva teórica y metodológica; luego al proceso de desarrollo en los últimos años, con particular referencia a la globalización y al cambio en el rol del Estado, y en tercer lugar a la exclusión en el mercado de trabajo, en sus diferentes dimensiones, tanto estructurales como institucionales.

* Ponencia presentada al *Congreso de ALAS*, Concepción, Chile, octubre 1999. Esta ponencia resume una parte de la investigación *El rol de los actores sociales en la superación de la exclusión social. El caso del MERCOSUR y Chile*, coordinada por el autor en la OIT con el auspicio de la Fundación Ford.

** Economista; Investigador en MIDEPLAN-Chile; ex Director del Programa de Economía del Trabajo (PET) y ex Técnico de OIT-Chile.

La perspectiva teórica y metodológica de la exclusión 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 último concepto, los sectores tradicionales –normalmente rurales o suburbanos– habían quedado fuera de la modernidad y era necesario incorporarlos a ella. La integración social consistía, por lo tanto, en un mayor acceso a los empleos industriales o urbanos, a la vivienda, la educación, la salud, etc. En cambio, la exclusión social a la que nos referimos es provocada por procesos modernos como la globalización y el nuevo rol del Estado, 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 que haya disminuido la exclusión social. Por el contrario, puede significar un aumento, sobre todo en términos relativos.

Se pueden distinguir tres dimensiones fundamentales de la exclusión social: la económica, que se refiere sobre todo a la satisfacción de necesidades, especialmente a través del empleo y los salarios; la institucional, que concierne a las instituciones, formales e informales, que regulan la vida social, y en nuestro caso el mercado del trabajo; y la cultural, que se refiere sobre todo a los valores y pautas de conducta que guían a los miembros de la sociedad. Estas tres dimensiones tienden a potenciarse mutuamente. Así, por ejemplo, la exclusión del acceso al trabajo implica la posible exclusión de los beneficios institucionales de la seguridad social, así como la pérdida paulatina de la “cultura del trabajo”.

Lo opuesto a la exclusión 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 mundo del 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. Por ejemplo, que los excluidos por un determinado proceso o institución no necesariamente sean 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.

Nuestros estudios se han centrado en las *nuevas* formas de exclusión social, y en particular en las que derivan de los dos procesos que nos parece han estado influyendo en forma más determinante en el mercado laboral de América Latina: la internacionalización de la economía y el nuevo rol asumido por los Estados.

Nos interesó el proceso de globalización, o internacionalización, sobre todo en el plano económico-social, que es el más directamente ligado al mercado del tra-

bajo. Los cambios tecnológicos son fundamentales. Los trabajadores que logran apropiarse de las nuevas tecnologías –que son poco intensivas en mano de obra– pueden quedar socialmente incluidos, y los demás, excluidos. Se están incorporando nuevas tecnologías, menos exigentes en cuanto a esfuerzo físico, que pueden facilitar la inclusión de las mujeres. Pero además de los cambios tecnológicos son determinantes en la globalización los flujos de comercio internacional, de las inversiones, e incluso de las imágenes y valores que traspasan las fronteras.

Nos interesó 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 y con reconocimiento social) que benefician a un sector, probablemente minoritario, 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 la flexibilización del 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 velocidad creciente de los cambios tecnológicos. Y la ausencia de capacitación tiende a profundizar la exclusión social.

Por otra parte, 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, productor directo de bienes y servicios, se ha expresado en la privatización de la mayoría de las empresas públicas.

Este proceso, que se ha acentuado después 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. Aun en los casos en que las empresas permanecen en manos del Estado, se tiende a disminuir el personal para mejorar la productividad y la competitividad, generándose procesos de inclusión/exclusión selectivos. Los trabajadores de mayor edad y experiencia suelen ser los más afectados.

En el plano de la administración pública, el nuevo Estado tiende a reducir sus gastos, combatiendo el “*empleísmo*”, ligado con frecuencia a compromisos político-partidistas, y modernizando su tecnología y su gestión. Esto significa reducir, al menos en términos relativos, a los funcionarios de planta, agudizándose así el proceso de exclusión laboral.

Sin embargo, paralelamente a la reducción del Estado empresario ha tendido a reforzarse y legitimarse socialmente el rol del Estado supervisor y regulador, lo

que puede contribuir a superar diversas formas de exclusión social en el mercado del trabajo.

Por otra parte se tiende a reforzar el rol social del Estado, asignando más recursos a las políticas sociales (salud, educación, vivienda, seguridad social), pero de manera más focalizada, exigiendo mayores contribuciones a los trabajadores, al menos a los de ingresos medios y altos. Tiende a desaparecer el Estado de Bienestar, que existió en forma parcial en algunos países del Mercosur.

Luego de caracterizar las principales dimensiones de la exclusión social, así como los procesos de globalización y de constitución de un nuevo rol del Estado, examinamos los diversos aspectos de la exclusión social en el mercado de 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 de trabajo.

Ahora bien, ciertas categorías sociales no están excluidas del mercado laboral, pero sí del acceso al empleo, o al menos a un empleo estable. La exclusión social se manifiesta en el desempleo, y sobre todo en el desempleo de larga duración.

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

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

Ahora bien, en lo que respecta a las instituciones se plantearon diversas formas posibles de exclusión laboral, aunque no todas ellas fueron examinadas en cada estudio de caso. Los trabajadores pueden estar excluidos de la intermediación para el empleo a causa de la debilidad o insuficiencia de los servicios públicos respectivos. O estar excluidos de la institucionalidad que supervisa el cumplimiento de las normas laborales. 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 públicos.

Por otra parte, hay trabajadores que quedan 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 de la economía, influye en

la disminución de la cobertura. Además, el Estado ha tendido a disminuir, en términos relativos, sus aportes a los sistemas previsionales, concentrándolos en el cumplimiento de los compromisos ya adquiridos y focalizándolos en los sectores más pobres.

Otro ámbito de posible exclusión al nivel de las instituciones es el de la formación profesional. Puede producirse una nueva forma de exclusión si el Estado, en lugar de proponer una *oferta* educativa, financia más bien la *demand*a de las empresas. Pueden quedar así relativamente excluidos los trabajadores menos afines a la gerencia, los operarios con respecto a los administrativos, o los de empresas pequeñas con respecto a los de empresas grandes.

En otro plano, la corriente flexibilizadora predominante tiende a privilegiar las relaciones de trabajo individuales por sobre las colectivas, y las negociaciones colectivas en la empresa o planta por sobre las de una rama de actividad. Así, pueden ir quedando relativamente excluidos los trabajadores de menores calificaciones y los de empresas muy pequeñas.

La perspectiva de la exclusión social puede dar luces también para examinar las instituciones de apoyo al sector informal, y en particular a la microempresa, que se proponen integrar a los que van quedando al margen del proceso de desarrollo. Aquí puede darse la paradoja de que la búsqueda de eficiencia de los programas públicos deje afuera a las microempresas más necesitadas de apoyo.

En fin, es necesario enfatizar que la exclusión social se da al interior de *procesos* en los cuales los *actores sociales* juegan roles determinantes para profundizarla o para superarla. En el caso del mercado de trabajo, los principales actores son las instituciones laborales del Gobierno, los sindicatos y las organizaciones empresariales.

El proceso de desarrollo: globalización y cambio en el rol del Estado

La década de los '90 se ha caracterizado por una brusca y amplia apertura al exterior en los países del Mercosur, proceso que ya se había puesto en marcha en Chile con anterioridad, desde fines de los '70. Este proceso de desarrollo vino a reemplazar la estrategia de industrialización mediante la substitución de importaciones, que se había implementado en estos países desde los años '30, es decir, durante más de medio siglo. Se trata por lo tanto del proceso de cambios estructurales más importante en la segunda mitad del siglo XX.

Ahora bien, a pesar de que tanto la teoría económica como los datos empíricos muestran que los países más abiertos al comercio internacional crecen más rápidamente, existe evidencia de que la globalización sin controles ni contrapesos conduce a una mayor desigualdad y exclusión social. Se requieren políticas específicas y sistemáticas para superarlas.

De hecho, las cifras de la CEPAL muestran que en el período 1990-1997 se produjo un fuerte crecimiento del PIB per capita en Chile (53,3%), en Argentina (33,2%) y en Uruguay (27,2%), mientras que en Brasil el crecimiento fue moderado (11,5%). De manera que, junto con el control de la inflación, la aplicación del modelo exportador permitió a los países del Mercosur (con excepción del Paraguay) y a Chile expandir notablemente su actividad económica.

Ahora bien, paralelamente a la apertura hacia la economía mundializada, y en estrecha relación con ese proceso, se produjo en todos estos países un cambio en el rol económico-social del Estado. En los casos de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, el Estado asumió un rol relevante no solamente para reducir las barreras aduaneras, sino también para constituir en 1991 el bloque regional del Mercosur, al cual Chile se asoció posteriormente (1996). De manera que no se limitó a facilitar la acción de las fuerzas del mercado, sino que intervino directamente para establecer regulaciones económicas y sociales.

Por otra parte, en Argentina, Brasil y Chile el Estado redujo sustancialmente su papel de agente directo en el proceso productivo de bienes y servicios, impulsando la privatización de las empresas públicas. La mayoría de estas empresas privatizadas fueron adquiridas por grandes grupos económicos nacionales, que se aliaron con empresas transnacionales. Sin embargo, el Estado aumentó paralelamente su capacidad de regulación en el área productiva. La tendencia a establecer un “Estado mínimo” empezó a ser revertida, privilegiándose más bien la constitución de un Estado fuerte y eficiente.

En Argentina, Brasil y Uruguay disminuyó la proporción de los empleos en el sector público con respecto al total nacional en la década de los ‘90. Esta proporción sólo aumentó en Paraguay y Chile. En este último país el aumento partió de un nivel muy bajo, pero puede interpretarse como una manera de reforzar el Estado regulador. Por ejemplo, los funcionarios de la Dirección del Trabajo, institución responsable de regular e inspeccionar las relaciones laborales, aumentaron en un 45,2% entre 1989 y 1997. Ello implica un reconocimiento implícito de que el péndulo anti-Estado fue demasiado lejos (reconocimiento que se ha verificado incluso en círculos conservadores de un país industrializado como Inglaterra).

Sin embargo, a pesar del crecimiento económico y de la intervención reguladora del Estado, no se han logrado avances en la subregión en materia de distribución del ingreso (con la excepción de Uruguay). De hecho, según cifras de la CEPAL, en el período 1990-1997 la participación proporcional de los más pobres en los ingresos monetarios se mantuvo en Argentina, Brasil y Chile, mientras que en Paraguay incluso se deterioró.

Durante el período 1990-1997 todos los países de la subregión disminuyeron sus niveles de pobreza, destacándose los casos de Chile y Brasil en términos porcentuales (-14 y -11, respectivamente) y el de Uruguay en términos proporcionales, ya que el porcentaje de pobreza se redujo a la mitad (de 12% a 6%). Algunos

economistas han planteado que un mayor énfasis en la igualdad social puede frenar el crecimiento económico y hacer más difícil la superación de la pobreza. Otros plantean que a la larga la mayor igualdad social contribuye al crecimiento.

Por otra parte, es preciso recordar que la medición de la pobreza según el método de las “líneas” considera solamente los ingresos monetarios, de manera que no se incluyen dimensiones muy relevantes para la calidad de vida como el acceso a la salud, a la educación y a la vivienda. Las políticas sociales, y en particular el gasto público social, están destinados precisamente a la satisfacción de esas necesidades básicas. Pues bien, 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. Estos subieron, en el período 1990-1997, tanto en términos absolutos como en relación al PIB en todos los países de la región, y especialmente en los casos de Paraguay, Chile y Uruguay.

Como es sabido, el gasto social, cuando está bien focalizado, beneficia especialmente a los sectores más pobres, como se ha constatado en Chile, por ejemplo. De manera que se ha contado efectivamente con más recursos para reducir no solamente la pobreza sino también las desigualdades sociales que tienden a generarse en el proceso de internacionalización de la economía.

Es en este marco de mundialización y de nuevos roles del Estado que vamos a analizar las nuevas formas de exclusión social en el mercado laboral, objetivo central de nuestros estudios.

La exclusión social en el mercado de trabajo

El nuevo modelo de desarrollo se ha caracterizado por la liberalización y desregulación de todos los mercados, y en particular del mercado laboral, para lograr así una mayor competitividad internacional. Se ha buscado aumentar la productividad del trabajo contratando solamente a las personas indispensables para el núcleo central de la empresa, y recurriendo lo más posible a la subcontratación para las tareas restantes.

Más concretamente, se ha tendido a disminuir los costos laborales a través de diversas medidas, como las siguientes:

- Disminución del nivel de empleo.
- Reducción de las cotizaciones patronales a la seguridad social.
- Aumento de la flexibilidad externa de los trabajadores: contratación y despido sin largos trámites y con bajos costos.
- Aumento de la flexibilidad interna, facilitando el paso de los trabajadores por diversos puestos y funciones.

- Limitación de las negociaciones colectivas solamente al nivel de las empresas o plantas.
- Aumentos de remuneraciones en función de los aumentos de productividad.

Las características generales del nuevo modelo de desarrollo, así como las políticas específicas respecto al mercado de trabajo, han generado diversas formas de exclusión social. Distinguiremos entre la exclusión del mercado de trabajo, cuyo principal indicador es la tasa de participación; la exclusión del empleo, cuyos principales indicadores son las 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 horarios y remuneraciones normales, y a la capacitación.

La exclusión del mercado de 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 económico-sociales y culturales más difíciles de alterar. Suele estar vinculada a obstáculos económicos, sociales o institucionales que impiden la búsqueda de empleo.

La tasa de participación es un fenómeno complejo, que depende de variables demográficas (la fertilidad, la nupcialidad y la longevidad) así como de variables culturales y educacionales (la asignación social de funciones por género o las oportunidades de estudios secundarios y superiores).

La tasa de participación depende también de la coyuntura económica. 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 del trabajo. Por el contrario, cuando la situación laboral es muy mala, se produce el “efecto rechazo”, ya que el mercado ahuyenta a los que buscan trabajo o un buen puesto de trabajo y no lo encuentran, situándose en la categoría de los desalentados.

Con todo, cuando aumenta el desempleo tiende a aumentar también la tasa de participación, sobre todo en los sectores de más bajos ingresos, ya que una fracción de las mujeres y de los jóvenes, la llamada “fuerza de trabajo secundaria”, sale en busca de empleo para reemplazar los ingresos familiares perdidos o disminuidos.

De manera que parece haber más presiones hacia el aumento de la tasa de participación –en las coyunturas favorables y desfavorables del mercado laboral– que hacia su disminución.

Existen en cambio otras dimensiones, estructurales, como el aumento de la escolaridad o la ampliación de los sistemas de pensiones, que tienden a disminuir la tasa de participación.

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 publicadas recientemente por la CEPAL (ver CEPAL, 1999). En el período 1990-97, en casi todos los países de esta subregión aumentó la tasa media de participación, lo que constituye sin duda un indicador positivo de integración social. Hay que destacar el aumento de la tasa de participación femenina, especialmente en Chile.

Sin embargo, en este país las mujeres de hogares pobres siguen teniendo una tasa de actividad muy baja comparada con la observable en los países del Mercosur. Entre las mujeres del primer cuartil, la tasa de participación en Chile llegó en 1997 apenas a un 25%, frente a un 38% en Argentina, un 44% en Brasil y un 45% en Uruguay. De manera que, si se quiere identificar el fenómeno de exclusión social más profundo en esta materia, hay que referirse a la persistente falta de integración laboral de las mujeres chilenas pobres. En cambio, la tasa de participación de las mujeres del cuartil más rico era muy semejante en estos cuatro países.

Es necesario destacar también que el mayor aumento en la tasa de participación se dio en Argentina, donde se concentró en los sectores más pobres. Esto puede explicarse por el aumento de la tasa de desocupación y por el estancamiento de las remuneraciones reales. En Chile, en cambio, durante el mismo período la tasa de desocupación bajó y las remuneraciones medias crecieron en forma considerable; esto habría impulsado a las mujeres pobres a permanecer en su hogar, sin salir a buscar trabajo en el mercado.

Otro elemento interesante de comparar se refiere a los adolescentes de trece a diecisiete años que no estudian ni trabajan, y que experimentan por lo tanto una doble exclusión. Por un lado, los porcentajes sobre el total de esta categoría de edad permanecieron relativamente estables durante el período 1990-97, excepto en Paraguay, país en el que experimentaron una fuerte baja, asociada sin duda a la ampliación de la escolaridad. Es probable que una parte importante de estos adolescentes, que llegaban en 1997 a 13% en Argentina y 14% en Uruguay, sea de sexo femenino y corresponda a adolescentes que se dedican a labores domésticas. Se puede suponer que sustituyen en el hogar a sus madres que han salido a trabajar.

En el caso de las adolescentes mayores, de quince a diecinueve años, la proporción de las que sólo se dedican a quehaceres domésticos ha descendido poco, siendo en 1997 de 15% en Brasil y de 10% en Argentina (habiendo sido en 1990 de 18% y 13%, respectivamente).

Todo parece indicar que se trata de jóvenes que no tienen posibilidades de inserción adecuada en el mercado laboral. Como en el caso anterior, con su trabajo en el hogar favorecen la salida de sus madres, pero quedan excluidas (o se au-

toexcluyen) del mercado laboral. Por eso, este indicador es más relevante que la mera disminución de la tasa de participación (o de actividad). De hecho, el descenso de la tasa de participación de los adolescentes de quince a diecinueve años, que en Argentina se verifica desde comienzos de los '80, puede explicarse por una mayor participación de ellos en el sistema escolar.

La exclusión del empleo

La exclusión social en el mercado de trabajo a través de la no-participación suele permanecer oculta; tiene poca visibilidad. Probablemente esto se debe a que el hecho de no ejercer ninguna actividad económica queriendo ejercerla es difícil de medir, ya que está ligado a factores subjetivos como valores y expectativas. En cambio, la exclusión del empleo es más visible y mensurable, porque supone la búsqueda explícita de una ocupación.

Pero el desempleo depende no solamente de la búsqueda de trabajo, sino también de la demanda. Esta se encuentra condicionada por 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 de los países centrales, intensivas en capital y poco intensivas en mano de obra.

Ahora bien, en el período 1990-97 el desempleo aumentó en toda la subregión, excepto en Chile. El caso más grave fue el de 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 se llegó al extremo, ya que el desempleo femenino abierto en el primer cuartil llegó 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 el PIB por habitante se expandió en ese período en un 33,2%. El problema del desempleo no provino por lo tanto del estancamiento económico.

Incluso en el caso de Chile, país de buen desempeño ocupacional en términos generales, en 1997 el desempleo de las mujeres pobres era casi cuatro veces mayor que el desempleo global, lo que revela que las oportunidades laborales se distribuyeron en forma desigual, dejando a algunas categorías sociales muy excluidas.

Considerando el proceso a través del tiempo, mientras en Argentina la tasa de desocupación de las mujeres del quintil más rico se multiplicó casi por cinco veces entre 1990 y 1996, la tasa de desocupación de las mujeres más pobres no llegó a duplicarse. En cambio, en Chile la tasa de desocupación de las mujeres pobres bajó sólo levemente entre 1989 y 1997, mientras que en el quintil más rico se redujo a la mitad. Dicho en otros términos, la exclusión laboral de las mujeres

cobra diversos significados según los países: en Argentina se extendió con fuerza hacia los sectores de más altos ingresos; en Chile, en cambio, se expresó más bien como un cierre de las oportunidades para las mujeres pobres ya excluidas del empleo.

Ahora bien, desagregando por edad y nivel de ingresos, constatamos que los jóvenes que pertenecen a hogares pobres sufrieron un incremento de su ya alta exclusión social en materia de acceso al empleo. Los casos más dramáticos fueron los de Argentina y Uruguay, países en los cuales las mujeres pobres de entre quince y veinticuatro años tuvieron tasas de desempleo que llegaron a 55% y 45%, respectivamente.

En el caso de Brasil, el desempleo de esta categoría más que se duplicó, mientras que entre los hombres jóvenes pobres aumentó en forma moderada. En el caso de Uruguay se dio una baja del desempleo de los jóvenes pobres, mientras que aumentaba el desempleo femenino juvenil. Esta exclusión social diferenciada por sexo tiene sin duda efectos adicionales de tipo subjetivo, porque el sentimiento de exclusión social es mayor cuando no afecta (o afecta menos) a los pares, a los que tienen similares características de edad, formación y experiencia.

Por otro lado, fueron los jóvenes varones de ingresos altos de Argentina quienes experimentaron un mayor progreso relativo en términos de empleo, seguidos de los chilenos; ellos pudieron aprovechar las desiguales oportunidades ofrecidas por el crecimiento de la economía. En Brasil, en cambio, los jóvenes de ambos sexos pertenecientes a hogares de ingresos altos (y especialmente las mujeres) sufrieron un fuerte deterioro de sus posibilidades de acceso al empleo. No se han dado, por lo tanto, procesos totalmente homogéneos en los diferentes países de la subregión.

Tampoco ha sido homogéneo el proceso en lo que se refiere al trabajo de los adolescentes, que puede ser considerado como una forma de integración social inadecuada, ya que los niños y jóvenes de trece a diecisiete años deberían consagrarse a los estudios o a la formación profesional. Ahora bien, en los casos de Brasil y Paraguay, la tasa de ocupación de esta categoría de edad en el período 1990-96 se mantuvo muy elevada, cercana al 30%; en el caso de Argentina, en cambio, se produjo un descenso notable, de 13% a 7%, entre los años 1990 y 1997.

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 de apertura de las economías a los mercados internacionales. Sólo el caso de Chile fue contra la tendencia general, ya que la tasa de desempleo descendió notablemente en el período 1989-1997. Pero se debe tener en cuenta que en este país los procesos de ajuste y apertura se habían iniciado mucho antes, a fines de los '70 y a 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 empinó 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 desempleo. El caso de Brasil es significativo al respecto porque, partiendo de una tasa relativamente baja, el desempleo femenino del primer cuartil casi se triplicó.

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 más riguroso hay que considerar su inserción en el sistema escolar, de formación profesional o de educación superior. Esta inserción es un elemento determinante de la tasa de participación.

En el caso de Chile, por ejemplo, la matrícula total de las universidades aumentó en un 104% entre 1990 y 1997, lo que influyó en una menor tasa de actividad de los jóvenes; por lo tanto, los jóvenes desempleados de este país pertenecen cada vez más al segmento de los excluidos de la educación superior.

La exclusión de los empleos de buena calidad

En esta sección nos adentraremos en un terreno difícil, en el cual no es viable 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.

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, por el acceso o no a los beneficios de la seguridad social, por condiciones y medio ambiente de trabajo satisfactorios, buen nivel de remuneración, posibilidades de capacitación y de progreso, reconocimiento social, etc. Que un puesto de trabajo reúna todas estas 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.

Lo anterior nos lleva a seleccionar algunos indicadores que den cuenta de la evolución de los empleos de baja calidad. Una primera aproximación puede encontrarse en 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 cinco o diez trabajadores, según la información disponible) y a los (las) del servicio doméstico.

Sólo existen datos comparables para el sector urbano en los países del Mercosur y Chile. En todos ellos, entre 1990 y 1997 aumentó la proporción del empleo informal, muy levemente en el caso de Uruguay (Montevideo), pero con mucha intensidad en los casos de Brasil y Paraguay. En el caso de Argentina se produjo un fuerte incremento del empleo en pequeñas empresas, subsector considerado como el que tiene una calidad del empleo menos mala dentro del sector informal. Esta tendencia se ha dado también en otros países de la subregión, como Brasil y Chile (OIT, 1998).

En lo que respecta al sector formal, el empleo en el sector público, que suele ser de buena calidad, bajó fuertemente en Argentina entre 1990 y 1997. Se verifica en este país en forma paradigmática el efecto sobre el empleo del nuevo rol que asume el Estado.

En el caso de Chile, en cambio, donde el empleo público se había reducido ya desde la década de los '70, se produjo un leve aumento en el período 1990-97. Se trata de una contracorriente, anti-neoliberal, de freno e incluso de inversión en la tendencia al descenso de los empleos que dependen de los recursos fiscales. Se podría sostener que la tendencia a constituir un "Estado mínimo" está iniciando su retirada, dados los requerimientos de buena administración y buenos servicios que forman parte del nuevo papel del Estado.

Resulta interesante también destacar que en Argentina, a diferencia de lo que ha sucedido 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 ciertas pautas culturales y prácticas sociales que dificultan la expansión del empleo doméstico como "refugio", frente a la disminución del empleo formal.

Por otra parte, en todos los países de la subregión existe una proporción elevada de empleos que la CEPAL califica de "baja productividad". En ellos se ocupan más las mujeres que los hombres. Sin embargo, analizando su evolución durante el período 1990-97, tanto en Argentina como en Chile la calidad del empleo femenino ha mejorado más que la del masculino, ya que ha disminuido más la proporción de mujeres que se desempeñan en labores de baja productividad. Esto muestra que, junto a un proceso de mayor incorporación de las mujeres al mercado del trabajo, se está experimentando un mayor avance relativo de ellas con respecto a los hombres en cuanto al acceso a empleos de buena calidad (CEPAL, 1999).

Conviene examinar además otro indicador que muestra el avance relativo de las mujeres en cuanto a la calidad del empleo: los ingresos laborales. Si bien en los países del Mercosur y Chile los ingresos femeninos siguen siendo muy inferiores a los masculinos (en aproximadamente un 35%), las distancias se han acortado. 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. También puede estar interviniendo, aunque se trata de un proceso lento, una mutación cultural que tiende a superar las discriminaciones laborales en contra del sexo femenino.

Sin embargo, más allá de estos aspectos positivos, el análisis de cada uno de los países de la subregión muestra que la precarización del empleo se ha acentuado, incluso en los casos de un fuerte crecimiento económico. Los empleos de 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 un hecho relativamente nuevo en las empresas medianas y grandes. La precariedad, que en otros tiempos se circunscribía a las microempresas, hoy tiende a propagarse también hacia las empresas de mayor tamaño.

Por otra parte, las jornadas de trabajo que se podrían considerar “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. Incluso en un país como Argentina, que experimentó un fuerte crecimiento económico en el período considerado, en lugar de producirse un aumento de los puestos de trabajo con jornadas normales se ha acentuado la polarización hacia las jornadas muy breves o muy extendidas.

La precarización del empleo ha sido mayor 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 a la cual acceden ha perdido relevancia como herramienta para superar las barreras de entrada a este mercado de trabajo. Sólo con una formación especializada o superior, y bien adaptada a las necesidades, es posible acceder a este tipo de empleos.

En el análisis de los datos por países nos encontramos con algunas sorpresas, como el hecho de que a veces el proceso de precarización está afectando más a los trabajadores maduros que a los jóvenes; o que la precarización está avanzando en la industria manufacturera, donde se encontraban tradicionalmente los empleos más formales y de mejor calidad.

Sin embargo, en este cuadro bastante negativo se puede destacar que la situación laboral de las mujeres, si bien sigue siendo inferior a la de los hombres, ha tendido a mejorar en términos relativos. Pero en los estratos de ingresos más bajos la exclusión de las mujeres con respecto a los empleos de buena calidad sigue siendo muy aguda.

En síntesis, en el contexto de un nuevo modelo de desarrollo, marcado por la internacionalización de la economía y por la constitución de un nuevo rol del Estado (menos dedicado a la producción de bienes y servicios; más regulador y más centrado en las políticas sociales), se han producido diversas formas de exclusión social en los países del Mercosur y Chile: de acceso al mercado de trabajo, de acceso al empleo y de acceso a los empleos de buena calidad. No se trata ya, como en los años '60, de marginales rurales que no han sido integrados al mundo urbano moderno, sino de nuevos excluidos por los procesos de modernización más recientes.

Aspectos institucionales de la exclusión en el mercado de trabajo

Tal como lo señalamos anteriormente, la exclusión social es un proceso multidimensional. Puede producirse a partir de la estructura económica y de las políticas económicas, pero puede provenir también de las instituciones jurídicas y sociales, que interactúan con las dimensiones estructurales.

Nos referiremos a algunos aspectos de la exclusión social en el trabajo que han aparecido como especialmente relevantes en algunos países de la subregión: la inspección del trabajo; la capacitación profesional; los seguros de empleo y los programas de empleo; las organizaciones de los trabajadores y las negociaciones colectivas.

La inspección del trabajo es muy importante desde la perspectiva de la exclusión social ya que de su buen diseño y funcionamiento depende que ciertas categorías o grupos de trabajadores queden incluidos o no en el cumplimiento efectivo de las normas laborales.

En el caso de Argentina se ha incrementado la participación de las provincias, pero la inspección sigue teniendo muchas debilidades, originadas sobre todo por la estrechez del presupuesto: escaso número de inspectores; bajo nivel de instrucción; ausencia o limitación de viáticos. Así, en 1997 sólo se inspeccionó el 15,4% de los empleadores, lo que correspondió apenas al 3,8% de los trabajadores. Por otra parte, es importante destacar que en 1996 se creó la figura de los "Controladores laborales", designados por las organizaciones sindicales y autorizados por el Ministerio del 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 superar la exclusión; pero hasta el momento no se dispone de informaciones respecto a su eficacia.

En el caso de Chile se puede destacar que, en el contexto del retorno a la democracia, entre 1989 y 1997 el personal de la Dirección del Trabajo, que se encarga de las tareas de inspección, aumentó en un 45,2%. Los trabajadores beneficiados con fiscalizaciones aumentaron en un 154% en ese período, especial-

mente en las empresas medianas y pequeñas, que suelen tener las peores condiciones laborales, lo que constituye un indicador positivo de integración social.

El caso de Uruguay ha sido interesante sobre todo en términos de ampliación de la normativa. Por un lado, se creó en 1996 la figura del “Delegado de obra en seguridad e higiene” para empresas de la construcción. Por otro lado, se creó el “Consejo Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo”, cuyas principales 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 de los trabajadores para proponer soluciones consensuales. Estos avances normativos son relevantes porque permiten la participación de los actores sociales, y en particular de los trabajadores, en la superación de las malas condiciones de trabajo, que afectan sobre todo a los más pobres.

En lo que respecta a las instituciones de seguridad social y salud, los diversos estudios detectaron una tasa de cobertura muy baja y decreciente. En el caso de los nuevos sistemas de pensiones basados total o parcialmente en la capitalización individual que se establecieron en Chile, Argentina y Uruguay, se esperaba que permitieran ampliar la cobertura, pero esto no se ha logrado; la proporción de los cotizantes con respecto a los afiliados alcanza apenas a un 50%. Además, cuanto más bajos son los ingresos de los trabajadores, mayor es la proporción de los excluidos de los sistemas de pensiones o de beneficios decentes.

Por otra parte, el sistema de cálculo de las pensiones en los sistemas de capitalización individual resulta inequitativo y relativamente excluyente para las mujeres y para los más pobres. Para las mujeres porque además de recibir remuneraciones inferiores a las de los hombres y tener más interrupciones en la vida laboral, lo que responde a factores socioculturales, su esperanza de “sobrevida” a la edad del retiro es mayor, lo que determina pensiones más bajas. Para los más pobres, porque tienen una supervida menor y por lo tanto aprovechan por menor tiempo los beneficios. De manera que las mujeres pobres son las más excluidas por el nuevo sistema de pensiones.

También en el caso del acceso a la salud se han producido procesos de exclusión relativa. En el caso de Chile se han desarrollado instituciones privadas de salud previsual (ISAPRES), que en general prestan servicios de mejor calidad que el sistema público y que tienden a excluir sobre todo a los pobres, a las personas de edad avanzada y a las mujeres. Por supuesto que las mujeres ancianas pobres quedan totalmente excluidas. En el caso de Uruguay, a pesar del progreso económico experimentado en el período 1991-96, disminuyó la cobertura de las Mutuales, porque ciertos grupos de trabajadores no pudieron mantener el pago de cuotas debido a sus bajos salarios, debiendo autoexcluirse de este servicio de salud más personalizado. Así, pues, la exclusión de las remuneraciones decentes gene-

ra también la exclusión del acceso a los buenos servicios de salud. Las diferentes dimensiones de la exclusión social, por lo tanto, interactúan y se potencian.

En lo que respecta a los programas de capacitación profesional en la subregión, a menudo enfrentan problemas para convertirse en mecanismos eficaces de inclusión de los más excluidos del mercado laboral ya que, como se les exige eficacia, tienden a seleccionar a los candidatos que poseen un mejor nivel de educación general.

En el caso de Brasil, el Plan Nacional de Formación Profesional (PLANFOR) permitió capacitar en 1996 a un 5% de la población ocupada, cifra relevante pero muy inferior al 20% que se pretende alcanzar. Del total, un 29% pertenecía a grupos vulnerables del mercado de trabajo (desempleados, personas con riesgo de perder el empleo, jóvenes, discapacitados) y un 45% a beneficiarios del Programa de Generación de Empleo y Renta (PROGER). De manera que, desde el punto de vista de la focalización, el PLANFOR aparece como un instrumento útil para superar la exclusión social.

El estudio sobre Chile revela, según la Encuesta CASEN, que aproximadamente un 18% de los trabajadores dependientes había recibido capacitación en 1996. Sin embargo, en el quintil más pobre la cifra era de un 5,5%, mientras que en el quintil más rico se llegaba a un 34,6%. Los cursos se concentraron mucho en los trabajadores con contrato y beneficiaron proporcionalmente más a los adultos que a los jóvenes. En lo que se refiere al Programa de Empresas, que reciben una “franquicia tributaria”, la capacitación tuvo un extraordinario desarrollo en el período 1990-97: el número de trabajadores beneficiados se duplicó en términos porcentuales, subiendo de 4,4% a 9,0% con relación a la población ocupada. Con todo, la mayor parte de los capacitados han sido trabajadores de empresas grandes o medianas. Esto se debe a la dificultad que tienen las pequeñas empresas para prefinanciar el costo de los cursos.

La nueva ley del Servicio de Capacitación y Empleo (SENCE), promulgada a fines de 1997, determinó nuevas condiciones para favorecer a las pequeñas empresas. Además estableció normas que permiten utilizar la franquicia tributaria para cursos previos y posteriores al contrato. Estas medidas favorecen, sin duda, la inclusión de los más necesitados y vulnerables.

En cuanto a los seguros de desempleo y los programas para la creación de empleo, podemos destacar los casos de Argentina, Brasil y Chile. En Argentina el seguro de desempleo cubrió en 1997 a un 4,8% de los desocupados, con una fuerte disminución respecto al año anterior. No puede ser caracterizado como de una institucionalidad exitosa. Frente a esa cobertura tan escasa, es normal que otros miembros del grupo familiar recurran a la estrategia del pluriempleo, o a la prolongación de su jornada laboral cuando ello es posible.

En el caso de Brasil, se creó en 1990 el Fondo de Amparo al Trabajador (FAT) destinado a 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.

Entre los gastos del FAT, el principal ítem es el pago del seguro de desempleo (72% en 1997), que benefició a un 6% de la PEA. La tasa de desempleo en Brasil alcanzaba en esa fecha al 7,3%, de manera que esta institución aparece como muy significativa para aliviar la exclusión social de los desempleados, facilitándoles la búsqueda de un nuevo empleo.

La proporción de los recursos del FAT destinados a los programas de generación de empleo y renta (PROGER) ha sido menor. Además, luego de duplicarse entre 1989 y 1991, los recursos han tendido a disminuir, sobre todo en regiones muy pobres, como el Norte y el Nordeste. Esto puede deberse a la mayor dificultad de poner en marcha estos programas en regiones más atrasadas, lo que contribuye a que se profundice la exclusión social relativa.

En el caso de Chile, en la institucionalidad laboral no existe un subsidio de cesantía. En la actualidad (octubre de 1999) está en trámite en el Parlamento un proyecto de ley sobre Seguro de Desempleo, pero el debate se ha prolongado durante varios años y no existe suficiente consenso entre los actores sociales y políticos respecto a la fórmula propuesta.

Por otra parte, se han desarrollado numerosos programas de apoyo técnico y crediticio para las micro y pequeñas empresas; sin embargo, a diferencia de lo planteado en Brasil, han sido destinados al fortalecimiento de las empresas ya existentes. Se puede suponer que han contribuido a la creación y consolidación de empleos, pero no existen datos al respecto.

En términos generales se puede sostener que en los países de la subregión la institucionalidad destinada a proteger a los desempleados y a generar empleos es débil y no ha contribuido significativamente a superar la exclusión social.

Por último, la institucionalidad laboral relativa a las organizaciones sindicales ha sido crecientemente afectada por la fragmentación del mundo del trabajo. El caso de Chile ha sido paradigmático al respecto. Por un lado, la tasa de sindicalización con respecto a la fuerza de trabajo asalariada bajó de 22,4% a 17,7% entre 1991 y 1996. Por otro lado, el tamaño promedio de los sindicatos bajó de setenta y un afiliados a cuarenta y nueve en las mismas fechas.

Como las negociaciones colectivas se realizan al nivel de empresa o planta, son conducidas en general por organizaciones sindicales muy débiles. Además, en el período señalado disminuyó el número de trabajadores cubiertos por las negociaciones colectivas, llegando en 1996 a sólo un 6,3% de la fuerza de trabajo

asalariada. De manera que en el país económicamente más exitoso de la subregión, la exclusión de los trabajadores con respecto a las organizaciones sindicales y a la negociación colectiva se agudizó.

Sin embargo, en varios países del Mercosur y Chile se han fortalecido las organizaciones de los trabajadores que dependen de los recursos del Estado, como el magisterio y los funcionarios de la administración pública. En ellas es más fácil avanzar hacia la integración social, ya que cuentan con una mayor identidad colectiva y se enfrentan a un empleador único, claramente identificable.

En síntesis, en los países de la subregión se han producido diversos procesos de exclusión/inclusión de tipo institucional en el mercado de trabajo. Estos procesos han estado asociados a los efectos de la globalización y a los nuevos roles que ha sumido el Estado. El fortalecimiento y desarrollo de las instituciones laborales aparece como un requisito indispensable para avanzar hacia una mayor equidad y cohesión social.

Conclusión

La perspectiva teórica y metodológica de la exclusión social, sin ser plenamente novedosa, nos ha permitido lanzar nuevas luces sobre los fenómenos de la pobreza y de la desigualdad social. Los procesos de exclusión en el trabajo, en sus diferentes formas, constituyen a la vez expresiones y causas de la pobreza y de la desigualdad social.

Es posible incluso que existan excluidos no-pobres, pero ellos están destinados a sufrir un proceso de empobrecimiento y marginación. En cambio, los pobres no excluidos pueden hallarse en un camino de superación de la pobreza y de las inequidades.

En suma, la perspectiva de la exclusión social aplicada especialmente al mercado del trabajo proporciona pistas para determinar cómo se reproducen la pobreza y la desigualdad. Proporciona pistas también para diseñar políticas sociales que permitan superar la exclusión social en los países del Mercosur y Chile.

Bibliografía

Barros Silva, P. L. 1999 *La exclusión social en el mercado de trabajo. El caso de Brasil* (Santiago: OIT).

Buxedas, M.; R. Aguirre y A. Espino 1999 *La exclusión social en el mercado de trabajo. El caso de Uruguay* (Santiago: OIT).

CEPAL 1999 *Panorama social 1998* (Santiago: CEPAL).

Galeano, L. 1999 *La exclusión social en el mercado de trabajo. El caso de Paraguay* (Santiago: OIT).

Neffa, J. L. et al 1999 *La exclusión social en el mercado de trabajo. El caso de Argentina* (Santiago: OIT).

OIT 1998 *Panorama Laboral* (Lima: OIT).

Wormald, G. y J. Ruiz-Tagle 1999 *La exclusión social en el mercado de trabajo. El caso de Chile* (Santiago: OIT).