

Globethics Repository

The logo for Globethics, featuring the word "Globethics" in white sans-serif font on a solid blue rectangular background.

¿Qué pasará con el empleo y la exclusión social? [What will happen to employment and social exclusion?]

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see <https://www.globethics.net>. Data and content policy of Globethics Repository see <https://repository.globethics.net/pages/policy>.

Item Type	Article
Authors	Buxedas, Martín
Publisher	Fundación Friedrich Ebert (FES)
Rights	Creative Commons Copyright (CC 2.5)
Download date	2026-09-24 15:44:31
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/219108

¿Qué pasará con el empleo y la exclusión social?

El caso uruguayo

MARTÍN BUXEDAS

Los cambios en el mercado de trabajo en el Uruguay van en una dirección similar a los verificados en otros países de la región, pero en menor grado. Según el autor, esta última característica se originaría en que los cambios institucionales de mayor impacto en otros países fueron atenuados por la sociedad uruguaya, para la que podría no ser aceptable un modelo que significara una radical ruptura y una creciente fractura entre la población excluida socialmente y la excluida voluntariamente.

La teoría económica combina la interpretación con la justificación
John Kenneth Galbraith

¿Estamos ante un proceso de exclusión social de características diferentes a las del pasado, asociadas con el cambio técnico, la globalización de la economía y la nueva orientación de las políticas públicas?¹. Más concretamente, ¿estamos atravesando un tiempo en el cual un grupo creciente de personas no accede a empleos de calidad y por ello queda parcial o totalmente excluido? Hay dos respuestas extremas a esas interrogantes, una catastrofista y otra panglosiana. La primera pronostica la desaparición de los em-

MARTÍN BUXEDAS: ingeniero agrónomo, con estudios de especialización en desarrollo económico; miembro investigador del Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo-Ciedur, Montevideo. @: mbuxedas@adinet.com.uy

Nota: Este artículo es de exclusiva responsabilidad del autor y tiene como antecedentes el proyecto «Exclusión social y mercado de trabajo en el Mercosur y Chile», patrocinado por la OIT y la Fundación Ford, y particularmente el informe sobre Uruguay.

1. ¿Existen procesos de exclusión social asociados con el mercado de trabajo de nuevas características? El tema fue abordado por un proyecto de la OIT y la Fundación Ford que comprendió a los países integrantes del Mercosur y a Chile. A partir del referido a Uruguay, el autor justifica el enfoque del estudio mencionado y reseña y discute los resultados.

Palabras clave: exclusión social, empleo, sindicalismo, Uruguay.

pleos de calidad para gran parte de la humanidad. Dos exponentes exitosos de esta corriente son Rifkin y Forrester, quienes han vendido millones de libros en los que presentan todas las evidencias que encontraron para fundamentar su pronóstico. Los defensores de la visión optimista sobre el futuro del empleo son mucho más poderosos que los señalados antes, al incluir, entre otros, a la corriente principal de los economistas y a las instituciones funcionales al proceso.

El soporte teórico de la respuesta optimista a los problemas del empleo se basa, como ocurre desde hace más de un siglo, en un modelo de la economía según el cual cada agente participante obtendría la mayor utilidad posible si se alcanzara simultáneamente el equilibrio en todos los mercados —ello si las condiciones de competencia no resultan interferidas por factores externos, como las decisiones del Estado. La mundialización de la economía abriría una posibilidad inédita: que el modelo pasara de los textos de economía a ser una descripción realista de los mercados a escala planetaria. Una de las paradojas mayores a las que deberían enfrentarse los defensores de esas ideas es el funcionamiento real del mercado de trabajo, uno de los más intervenidos por la mano visible del hombre², el más alejado de la mundialización y el gran ausente en el temario de las negociaciones internacionales orientadas a lograr acuerdos sobre la liberalización de los flujos internacionales de bienes, servicios y factores.

La prensa registra permanentemente el lado patético del carácter no internacional de los mercados de trabajo, al reproducir las desgarradoras imágenes de mexicanos ahogados en el río Bravo o cazados por medios sofisticados en el sur de Texas, poco después de haber atravesado la «muralla de la tortilla»; la de africanos congelados en el Canal de la Mancha; o —¿por qué no?— la de los balseros cubanos.

La visión optimista sobre los mercados inspira las conclusiones de un informe del Banco Mundial sobre la pobreza: «la economía paraguaya tiene pocas distorsiones en los mercados de bienes y factores y de hecho ha estado abierta». Por lo visto, la ausencia de distorsiones en los mercados no es una condición suficiente para alcanzar la equidad social.

La perspectiva del estudio

Las diferencias entre los dos enfoques mencionados y la perspectiva de quienes diseñaron el proyecto OIT-Fundación Ford, se evidencia al considerar algunos de los rasgos.

1) Se adoptó la noción de exclusión social para referirse al debilitamiento o ruptura de los vínculos que unen al individuo con la sociedad, que le brindan pertenencia al sistema social y una identidad con éste.

2. Intervenido por la mano del hombre significa que los intercambios solo pueden ser considerados de un modo realista si se toman en cuenta factores endógenos como las instituciones y los agentes, y exógenas, como los políticos.

2) Se limitó el análisis a un contexto histórico definido. La noción de exclusión social sería útil para comprender procesos recientes, asociados con la globalización de la economía, los cambios en la orientación de la política económica y una ruptura más o menos drástica del modelo de Estado de bienestar, por lo demás incompleto en los países de la región.

3) Se concibió a la exclusión (y a la integración) social como un proceso abierto (y no un estado), capaz de ser modificado, por lo menos dentro de cierto rango, por los gobiernos y los agentes sociales.

4) Se adoptó una concepción amplia del mercado de trabajo, comprendiendo a las instituciones y organizaciones pertinentes, aspecto que requiere una consideración especial.

Por cierto, es inconcebible cualquier análisis realista sobre el mercado de trabajo que no tome en cuenta las instituciones que rigen el trabajo infantil, el número máximo de horas trabajadas, los beneficios a las trabajadoras por maternidad, las condiciones en el medio ambiente de trabajo, el acceso a la seguridad social, a la capacitación, etc. Tampoco puede comprenderse el mercado de trabajo dejando de lado las relaciones que se establecen entre los agentes que participan en el mismo, cuya asimetría de poder, siempre presente, se ha ampliado en el contexto reciente. Como se ha dicho sobre esa asimetría, un empleador puede contratar a un trabajador, pero la inversa no es posible. Y algo más. En el Uruguay, más de 40% del empleo está fuera del mercado de trabajo en el sentido estrecho, comprendiendo a los ocupados en el sector público, los cuentapropistas y los familiares no remunerados. En términos más generales, para comprender el funcionamiento de los mercados se requiere reconocer a los agentes participantes, las asimetrías de poder y las instituciones (normas, derecho consuetudinario, etc.).³

Mayor dispersión en el acceso a los empleos de calidad

El comienzo de la década del 90 marca un punto de inflexión en la orientación de la política de desarrollo en Uruguay: apertura comercial unilateral de la economía, el comienzo del Mercosur y la política de estabilización. En esta década se observan cambios en el mercado de trabajo que tienen relación con la integración social. El más notorio es la creciente participación de las mujeres, aun cuando su inserción continúe siendo más deficiente que la de los hombres. A continuación se comentan algunos rasgos de los cambios en el mercado de trabajo vinculados con procesos de exclusión social en los 90⁴.

3. Como se puede observar, en este comentario no se renuncia a considerar el papel instrumental del mercado en la asignación de recursos, como un mecanismo disciplinador de la producción y un estímulo a los agentes productivos.

4. En este apartado se compara la situación de 20% de los hogares urbanos con mayores ingresos con la de 20% de menores ingresos. En Uruguay, esta última coincide aproximadamente con la de los hogares pobres.

La tasa de actividad creció entre los jóvenes del quintil de ingresos de los hogares más bajo y disminuyó en los del quintil más alto⁵. La creciente integración al mercado de trabajo de los jóvenes de hogares pobres puede observarse inicialmente como un resultado positivo. Sin embargo, en 1996, 44% de los jóvenes de 14 a 19 años de los hogares del quintil de ingresos más bajo estaba desempleado, y 31% de los de 20 a 24 años. La tendencia divergente en la integración de los jóvenes al mercado de trabajo según los ingresos expresa la diferente permanencia en el sistema educativo, situación que el BID, refiriéndose en general a América Latina, ha sintetizado gráficamente: «los pobres al trabajo, los ricos al estudio». Esa diferencia constituye un factor importante en las ulteriores oportunidades laborales durante la vida adulta.

La tasa de desempleo del quintil de bajos ingresos de los hogares urbanos creció 5 puntos porcentuales, y la del quintil mayor 1,5 puntos. En 1996 la tasa de desempleo del quintil de menores ingresos fue cinco veces superior a la de la población activa que integraba los hogares con mayores ingresos (21% y 4%).

Además de niveles de desempleo altos, se observan indicadores de deterioro en la calidad del empleo, situación que afecta principalmente a los hogares de menores ingresos. El deterioro de la calidad del empleo se manifiesta en dos indicadores sintéticos. Primero, en el empleo en el sector informal (cuenta propia y en microempresas), que aumentó entre los ocupados del primer quintil de ingresos y se redujo en el de mayor ingreso; y, segundo, en la proporción de personas en empleos con restricciones (precarios y/o subempleados), que aumentó 6% en el grupo de hogares de bajos ingresos y 1% en el de mayores ingresos. El principal grupo de personas ocupadas en empleos «con restricciones» es el de los asalariados privados. En 1997, 37% de los que estaban ocupados no participaban en un sistema colectivo de atención de la salud basado en su inserción laboral y, por lo tanto, en general estaban excluidos de la seguridad social.

El análisis del mercado de trabajo muestra una situación extremadamente desfavorable para las mujeres, en comparación con la de los hombres. Sin embargo, tomando en cuenta un conjunto de indicadores, la conclusión es que en la década del 90 el empleo de las mujeres no desmejoró respecto del de los hombres —no por una mejora propia sino por el deterioro en el empleo de éstos.

En síntesis, los cambios observados en Uruguay en el mercado de trabajo siguen una dirección común a la del resto de América Latina. No obstante la velocidad de estas transformaciones es más lenta que en otros países como Argentina, donde la tasa de desempleo tradicional se multiplicó y se deterioró mucho más rápidamente la calidad del empleo.

5. La tasa de actividad de los jóvenes de hogares pobres entre 14 y 19 años era 39% en 1990, y 43% en 1996. Mientras que entre los jóvenes del quintil de ingresos más alto fue de 27% y 23% respectivamente.

Cuadro

**Uruguay. Empleos con restricciones
según ingresos del hogar (%)^a**

	1991	1996
20% de hogares más pobres		
* hombres	30	34
* mujeres	59	63
20% de hogares más ricos		
* hombres	16	18
* mujeres	26	26

a) Empleos con restricciones: empleos precarios, subempleados o en ambas condiciones.

Fuente: Buxedas/Aguirre/Espino.

Crece la desigualdad en los ingresos por trabajo

La distribución de ingresos se mantuvo o empeoró, según las medidas o las fuentes de la información y aumentó la desigualdad en los ingresos laborales⁶. Los cambios en el mercado de trabajo en la década del 90 se manifiestan en la creciente desigualdad de los ingresos laborales⁷, asociada con la descentralización de las negociaciones salariales, la mayor libertad de las empresas en la fijación de salarios y la creciente diferenciación en la oferta y en la demanda de mano de obra según calificación y experiencia y otras características. Las diferencias salariales por género, en cambio, no tendieron a ampliarse durante la década del 90⁸.

6. El Uruguay ha mantenido una incidencia de la pobreza menor y una distribución del ingreso más equitativa que la de casi todos los países de América Latina. La información sobre pobreza y distribución de ingresos varía ampliamente entre las originadas en la Cepal y otras fuentes. El debate sobre el origen de esas diferencias debería quedar limitado a ámbitos técnicos sino fuera que –paradojalmente– las cifras de la Cepal son las más divulgadas en Uruguay. Véanse a continuación algunas diferencias. La proporción de pobres por línea de pobreza estimada por el Instituto Nacional de Estadística (16%) es cuatro veces superior a las publicadas por la Cepal (4%). La distribución de ingresos estimada por la Cepal es mucho más equitativa que la calculada por las otras fuentes (el índice de Gini es 0,3 y 0,42 respectivamente). En la década del 90 se redujo la desigualdad en la distribución de ingresos según la Cepal, mientras que para las otras fuentes se mantuvo estable (Vigorito) o creció (Székely). Según éste, el Uruguay muestra el menor índice de desigualdad en los ingresos en América Latina solo por una «ilusión» estadística, ya que si se consideran los ingresos comparables (los originados en el trabajo), tres países muestran una mejor distribución: Costa Rica, Perú y Ecuador. El autor señala que el aumento de la desigualdad en los ingresos laborales en Uruguay observado en la década del 90 (Gini de 0,44 a 0,47) significó una tendencia similar a la de otros 12 países de América Latina, pero distinta a la de México, Costa Rica y Ecuador, en los que disminuyó la desigualdad. Por otra parte los indicadores de desigualdad serían más altos si se dispusiera de información sobre los ingresos de los hogares rurales. Uruguay y Argentina son los únicos países sin encuestas de hogares rurales.

7. La distribución de los ingresos salariales se ha vuelto progresivamente más desigual y sobre todo más polarizada, es decir, con una mayor tendencia a la separación de los dos grandes grupos que la conforman (Gradin/Rossi).

8. Durante el periodo de gobierno dictatorial (1973-1985) ocurrieron importantes transformaciones en el mercado laboral. Entre ellas, la reducción del nivel de salarios reales respecto al nivel precedente (Vigorito), que aún no ha sido recuperado.

Cambios institucionales en dosis moderadas

Como se señaló antes, el mercado comprende también los aspectos institucionales y los agentes. A partir de 1989, los principales cambios institucionales se observaron en las relaciones colectivas de trabajo, en 1992, y en la seguridad social en 1995. El primero consistió en el retiro del Estado de las negociaciones colectivas y de la extensión de los acuerdos al conjunto de las empresas de la rama (homologación). El fundamento de ese cambio está directamente asociado con la apertura comercial. El Gobierno, con el apoyo empresarial y enfrentado a los sindicatos, fundamentó esa decisión en que las compañías necesitaban disponer de mayor flexibilidad que en el pasado para negociar los salarios con el propósito de competir dentro del Mercosur e internacionalmente. A partir de 1992 se redujo sustancialmente el número de trabajadores amparados en contratos colectivos de trabajo por rama, particularmente en la industria manufacturera; en la mayor parte de los casos no fueron sustituidos por acuerdos en el ámbito de la empresa. Por otra parte esas medidas contribuyen a debilitar el papel de las organizaciones sindicales del sector privado, limitadas también por la creciente importancia de las pequeñas unidades de producción, la mayor rotación en el trabajo, la precarización o la informalidad en el empleo y el crecimiento de la ocupación en sectores con débil afiliación, como el comercio.

En cuanto a la seguridad social, se observa una importante mejora de los ingresos reales por pasividades. Por otra parte, a mediados de la década del 90 se aprueba la privatización parcial de la seguridad social, creándose un sistema mixto⁹.

En respuesta a condiciones adversas en el empleo, se abrió un programa de capacitación para el trabajo con administración tripartita, que, en términos generales, se considera una experiencia valiosa. Otro aspecto relevante se vincula con las pequeñas y medianas empresas, en tanto sector de importante ocupación y en expansión. En la década del 90 se desarrollaron instituciones y programas a favor de PyMEs, sin embargo el apoyo ha sido más retórico que real, ya que los mayores incentivos se han dirigido a las empresas grandes, principalmente extranjeras¹⁰. En ese sentido se han creado facilita-

9. El aumento de las pasividades reales y la caída de los ingresos como consecuencia de la privatización parcial del sistema de seguridad social impulsaron el déficit del mismo y el aumento de los egresos del sector público. De este modo, en aparente contradicción con el discurso dominante, los egresos del sector público en relación con el PBI pasaron de 29% en 1990 a 33% en 1997.

10. Muchas de las actuales políticas de protección adquieren otros nombres (políticas de incentivos a la competitividad y otras), aunque sean en definitiva (o en apariencia) los «políticos y los burócratas» los que seleccionan los incentivos y el grupo de sectores y empresas que los recibirán. Cada vez resulta más dificultoso fundamentar esas políticas, por lo que se debe recurrir a cambios de denominación y retórica. Ni siquiera los gobiernos de Estados Unidos escapan a esas prácticas, aun cuando no están obligados a dar cuenta de sus actos a instituciones como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial. Es interesante recordar que desde la presidencia de Ronald Reagan los documentos oficiales describen a la política agrícola como «market oriented». Años después —a finales de la década del 80— se cons-

des a través de diversas leyes de fomento, de las inversiones, del mercado de obligaciones negociables, de los fondos de inversión, así como se han dispuesto medidas de promoción de sectores –como el forestal y el hotelero– dominados por grandes empresas. Esta opción se basa en un fundamento ampliamente extendido de que la captación de fondos del exterior, particularmente de inversión externa directa, es la clave del crecimiento.

Los sí y los no de los actores sindicales

Los sindicatos apoyaron los plebiscitos aprobados por la ciudadanía y enfrentaron las reformas del Estado, incluyendo la de la seguridad social, así como los cambios de política respecto a las negociaciones colectivas de trabajo ya mencionados. Las consultas aprobadas fueron acompañadas también por otras fuerzas sociales y la coalición de izquierda. El de 1989 dio lugar a aumentos automáticos de las pasividades, despejando así la posibilidad de que el Gobierno modificara las pasividades nominales. Las consecuencias económicas y sociales de ello fueron amplias. Entre 1990 y 1997 las pasividades reales medias subieron 42% y mejoraron los ingresos de una parte importante de los hogares pobres.

Otro plebiscito aprobado por la ciudadanía dio lugar a la derogación parcial de una ley que habilitaba las privatizaciones de empresas públicas. Esa aprobación puso de manifiesto la positiva percepción de la población sobre los servicios del Estado. Según la encuesta Latinbarómetro de 1995, los uruguayos son los que más apoyan la permanencia en el ámbito estatal de los servicios sociales, con excepción de la salud.

Como se mencionó, los sindicatos enfrentaron la reforma del Estado y, en particular, la del sistema público de seguridad social de 1995, que introdujo un régimen mixto de reparto y de ahorro individual y otros cambios, como la ampliación de la edad mínima de jubilación. Los sindicatos también estuvieron en desacuerdo con los cambios en la política referente a relaciones colectivas de trabajo aprobada en 1992 con el apoyo de los representantes empresariales. La ausencia de regulaciones sobre las relaciones colectivas de trabajo no había impedido la actividad negociadora, la que se desarrolló fuertemente desde 1985 hasta 1992. El Estado participaba en las negociaciones junto a los representantes sindicales y organizaciones patronales y normalmente homologaba los acuerdos; los extendía a toda la rama.

En la década del 90 los gobiernos no introdujeron reformas importantes en la legislación laboral, pero a partir de 1992 dejaron de convocar a negociaciones colectivas salariales por rama en casi todos los sectores, favoreciendo de ese modo las relaciones por empresa o las individuales. En términos gene-

tató que el subsidio equivalente a los productores agropecuarios de ese país había alcanzado niveles excepcionalmente altos en comparación con cualquier periodo anterior, situación que vuelve a repetirse en 2000, también bajo una política oficialmente «market oriented».



rales, el sector empleador ha estado interesado en la regulación de las relaciones colectivas de trabajo, que deberían basarse exclusivamente en la voluntad negociadora de las partes y en la desregulación de las relaciones individuales.

El Ministerio de Trabajo intentó negociar compromisos mínimos sobre los temas mencionados, basados en incentivos a los sectores que espontáneamente decidieran participar en las negociaciones colectivas y dejando abierta la posibilidad de fijar salarios mínimos para las empresas que no participaran en ellas. Entre 1995 y 1998 el Gobierno tuvo dos iniciativas orientadas a lograr un acuerdo tripartito sobre las relaciones de trabajo, que culminaron sin éxito.

Los representantes sindicales estimaron que un acuerdo que consagrara las bases mencionadas convalidaría la situación corriente, otorgándole, adicionalmente, seguridad jurídica. Los negociadores sindicales procuraron, sin éxito, el establecimiento de normas que aseguraran las negociaciones para toda la rama, y que se agregaran disposiciones sobre fuero sindical y derechos adquiridos.

El origen de los cambios en el mercado de trabajo

1) Durante la década del 90 se ha puesto en evidencia la extrema vulnerabilidad del mercado de trabajo (incluyendo los aspectos normativos e institucionales) a lo que podríamos denominar las nuevas condiciones externas. Esta afirmación requiere de algunas precisiones. Las condiciones externas son de nuevo estilo debido al papel central que han adquirido los cambios rápidos e imprevistos en las corrientes internacionales de fondos, y a la mayor influencia de las economías de Brasil y de Argentina sobre la uruguaya. Las condiciones externas pueden ser favorables o desfavorables al mercado de trabajo; aquéllas son ampliamente conocidas por la opinión pública en los periodos críticos. Menos promovido en cambio es el efecto de las condiciones externas cuando es positivo, por ejemplo, en la primera mitad de los 90 hasta la crisis del tequila. Entonces las condiciones internacionales y regionales favorecieron a la economía uruguaya.

Esa situación, solo en algunos aspectos novedosa, conduce a la siguiente interrogante: ¿cuáles son los factores bajo control que pueden atenuar los movimientos fuertes de la economía o sus efectos negativos sobre el mercado de trabajo? Por ejemplo, si se considera que el ahorro y la inversión nacional son las claves, a largo plazo, del crecimiento, se deberán realizar cambios en la política económica mucho más efectivos que los implementados en la década pasada, en la que las tasas de ahorro y de inversión (el ahorro interno y la inversión respecto al producto bruto interno) se mantuvieron dentro de los niveles más bajos de América Latina.

2) En algunos casos pueden inferirse relaciones claras entre los cambios de largo plazo en el entorno y en el mercado de trabajo. Las innovaciones, la apertura comercial y la política cambiaria contribuyeron a la caída del empleo en los sectores de bienes transables, particularmente notorios en la industria manufacturera (con una pérdida de más de un tercio de los puestos de trabajo).

En ese contexto, la política de desarrollo, orientada a captar inversiones y ganar competitividad basada en costos, en particular laborales, tuvo considerable influencia sobre el mercado de trabajo especialmente sobre los cambios institucionales reseñados antes. Además, la menor participación del sector público en el empleo redujo el significado del mismo en los empleos de calidad¹¹.

3) En la mayor parte de los aspectos señalados, el mercado de trabajo uruguayo evolucionó en el sentido esperado, pero atenuado respecto a los otros

11. La incertidumbre sobre el futuro del empleo se manifiesta en el Mensaje del Poder Ejecutivo a la Asamblea General de 1998, en el que se señala: «no hay un horizonte claro en relación con la problemática del empleo y del desempleo, ya que si bien el crecimiento de la economía es decisivo es también insuficiente y la flexibilidad sola no genera mágicamente empleos».

países del Mercosur. Argentina desprotegió el trabajo y se compitió intensamente por inversiones sin que hasta ahora el mercado laboral muestre una mejora. En Brasil no se observó un crecimiento sostenido de la economía, pero sí el aumento de la proporción de empleos de baja calidad.

No es sencillo establecer el origen de las diferencias entre países en los procesos mencionados (v. Ruiz-Tagle). La sociedad uruguaya amortiguó algunos cambios en la dirección dominante en el ámbito internacional, mediante el ejercicio directo del poder (plebiscitos) o condicionando a los tomadores de decisiones en aspectos que resultaron importantes, por ejemplo en la seguridad social o evitando la masificación de los contratos «basura», cuyos efectos nefastos pueden observarse en la Argentina.

¿Es posible instalar el tema de la exclusión social en el debate?

El tema de la exclusión social no parece centralmente instalado en el debate en el Uruguay. Un argumento frecuente, y objetivo, es que el desempeño del país en varios sentidos sigue estando entre los mejores de América Latina. Ese argumento, además de expresar mediocridad, delata la ausencia de un valor positivo trascendente favorable a la distribución equitativa de oportunidades y a la construcción de una sociedad integrada. Por nuestra pequeña experiencia en el proyecto que comentamos, no parece sencillo instalar el tema en el ámbito tripartito y, menos aún, alcanzar algunos consensos —aunque siempre los intentos serán válidos¹². Tras dos experiencias fallidas de búsqueda de consenso tripartito sobre temas de empleo, sus protagonistas no eran favorables a enfrentar una tercera, por lo menos antes de las elecciones nacionales de octubre de 1999.

Voy a dar mi opinión sobre este tema a partir de nuestra pequeña experiencia. Los dirigentes sindicales consideran un deber darle importancia a temas como la exclusión social, aun cuando las organizaciones sindicales están integradas por los incluidos y no por los socialmente excluidos. Por su parte, las organizaciones empresariales no perciben los aspectos sociales como ámbito de su competencia y están centradas en los temas clásicos, principalmente aquellos referidos a obtener mejores condiciones para los negocios en el corto plazo¹³.

Para los organismos de gobierno directamente involucrados en el tema, el enfoque de la exclusión social puede ser atractivo, ya que se refiere a un proceso abierto, sujeto a la acción gubernamental y los agentes. Sin embargo baja la prioridad del tema cuando se integra al conjunto de la agenda de los gobiernos de la década pasada.

12. Como se mencionó, poco tiempo antes de 1998 habían fracasado dos iniciativas de acuerdo social tripartito relacionadas con el empleo y los ingresos.

13. La inestabilidad del mercado laboral puede ser una de las razones importantes por las que la gran mayoría de las empresas nacionales tienen poco interés en la capacitación del personal, particularmente la que se adquiere fuera de ellas mismas.

El futuro de la exclusión social

La tendencia a la globalización de la economía o el funcionamiento espontáneo de los mercados no parecen resolver los problemas de integración social vía empleo. En particular, la atracción de inversiones podría tener requisitos incompatibles con nuestra sociedad: la competencia en costo laboral horario para alcanzar a cientos de millones de trabajadores de otras partes, o la marginación de trabajadores innecesarios a ese modelo de desarrollo.

Hasta ahora, pareciera que esa resistencia de la sociedad uruguaya al cambio, ha contribuido a preservarla de algunas de las grandes dificultades de los vecinos, aun cuando nuestra economía tiene varias condiciones de partida consideradas desfavorables: mercado interno muy chico, sin recursos productivos de alto valor, y un costo horario de la mano de obra por encima del predominante en los países subdesarrollados.

También dejo señalada mi desconfianza de que la sociedad uruguaya acepte un proceso de exclusión social intenso, como el que puede resultar si los sectores ricos o influyentes consideran que la exclusión no es peligrosa para la estabilidad social y asumen como un dato uno de los grandes logros actuales: la integración política que alcanza tanto al país como a la región. En ese caso, podría acelerarse el proceso de autoexclusión por el que una parte de la sociedad se distancie cada vez más del resto, accediendo en exclusividad a una enseñanza privada de elite, debidamente complementada en el exterior, a un segundo escalón de salud privada (seguros de amplia cobertura), a servicios de vigilancia contratados, a ámbitos residenciales exclusivos, a regímenes de pensiones y jubilaciones diferenciados. Más aún si, paralelamente y como un complemento necesario, se deterioran los mecanismos de integración social.

Bibliografía

- Banco Mundial: «Poverty and the Social Sectors in Paraguay: A Poverty Assessment», Report N° 12293-PA, Washington, 1994.
- Buxedas, M., R. Aguirre y A. Espino: «Exclusión social en el mercado de trabajo. El caso de Uruguay» OIT-Fundación Ford, Santiago de Chile, 1999.
- Galbraith, J.K.: *Historia de la economía*, Ariel, Madrid, 1991.
- Gradin, C. y M. Rossi: *Polarización y desigualdad salarial en Uruguay, 1986-1997*, Departamento de Economía (Udelar), Montevideo, 2000.
- Poder Ejecutivo: «Mensaje del Poder Ejecutivo a la Asamblea General, XLIV Legislatura», Repartido 74, Montevideo, 1998.
- PNUD: *Desarrollo Humano en Uruguay 1999*, Montevideo, 1999.
- Proyecto OIT-Fundación Ford: «El rol de los actores sociales en la superación de la exclusión social: el caso del Mercosur y Chile», Términos de referencia finales para los estudios nacionales, Santiago, 1998.
- Ruiz-Tagle, J.: «Exclusión social en el mercado de trabajo en el Mercosur y Chile, OIT-Fundación Ford, Santiago, 2000.
- Székely, M.: «La desigualdad en Uruguay: una perspectiva internacional», Lacea 3, <www.fcs1.fcs.org.uy/eventos>, 2000.
- Vigorito A.: «La distribución de ingresos en Uruguay entre 1986 y 1998», Lacea 3, <www.fcs1.fcs.org.uy/eventos>, 2000.