

**Políticas Públicas de Trabalho e  
Renda na América Latina e no Caribe**

**Harmonização de políticas  
públicas de trabalho no Mercosul:  
a perspectiva dos governos,  
trabalhadores e empresários**

**Tomo II**

**2003**



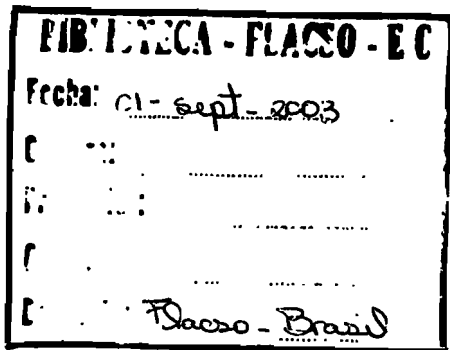
**Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais  
Sede Acadêmica Brasil**

SCN • Quadra 06 • Bloco A, salas 607/609/610 • Ed. Venâncio 3000  
CEP: 70165-970 Brasília-DF • Brasil  
Telefax: 55 (61) 328-6341 / 328-1369  
E-mail: flabras@zaz.com.br  
www.flacso.org.br

**Programa: Co-Edições  
Convênio: ABC/MTE/SPPE – FLACSO/Brasil (2002)**

**Coleção:  
POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRABALHO, EMPREGO, E  
GERAÇÃO DE RENDA**

**Edição:  
Abaré Editorial**  
SCS, Quadra 6 – Bloco A – Edifício Presidente – salas 305/307/309  
tel. (61) 321-3363 – fax. (61) 223-5702  
e-mail: diretoria@editorialabará.com.br



# Sumário

## **Tomo I – Processos de integração supranacional e articulação de políticas públicas**

### **Apresentação da Coleção**

Políticas Públicas de Trabalho, Emprego e Geração de Renda <i>Ayrton Fausto</i> . . . . .	9
--	---

### **Introdução**

Os processos de integração supranacional e a harmonização das políticas públicas de trabalho e renda <i>Ayrton Fausto, Marcela Pronko e Silvia Yannoulas</i> . . . . .	27
---	----

### **Palavras dos representantes das instituições organizadoras**

<i>Osmar Chobfi</i> . . . . .	49
<i>Guillermo Campero</i> . . . . .	52
<i>Nassim Mebedff</i> (Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador) . . . . .	54
<i>Pedro Daniel Weinberg</i> . . . . .	66

### **Parte I: Processos de integração supranacional e articulação de políticas públicas**

Articulação de políticas públicas sociais e políticas econômicas nos processos de integração supranacional <i>Renato Baumann</i> . . . . .	72
---	----

Potencialidades e limites dos processos de integração supranacional desde uma perspectiva política, com ênfase no Mercosul <i>Guy de Almeida</i> . . . . .	93
---	----

Integração supranacional, mulheres e mercado de trabalho <i>Silvia Cristina Yannoulas</i> . . . . .	123
--	-----

Globalização, mercados de trabalho urbanos e rurais e políticas públicas <i>Juarez Rubens Brandão Lopes</i> . . . . .	164
--	-----

Impacto del mercado laboral en la pobreza. El caso de Chile  
*Arturo León B. e Ernesto Espíndola A.* . . . . . 186

Alternativas possíveis para a articulação de políticas públicas, com ênfase nas políticas públicas de trabalho e renda de assistência social no Brasil  
*Carmen Guimarães Mebedff.* . . . . . 216

## **Parte II: Formação profissional e integração regional**

Formación profesional, productividad y trabajo decente  
*Fernando Casanova* . . . . . 232

Educação Profissional na América Latina: Brasil, Argentina e Chile.  
*Luiz Antônio Cunha* . . . . . 261

## **Parte III: A harmonização das políticas públicas de trabalho nas experiências de integração supranacional em curso: UE, TLCAN(Nafta) e Mercosul**

Potencialidades y límites de los procesos de integración regional y de la armonización de políticas sociales – MERCOSUR  
*Maria Carmen Ferreira Harreguy* . . . . . 338

Coordinación de las políticas públicas de trabajo en la Unión Europea  
*Javier Ferrer Dufol* . . . . . 404

La experiencia del ACLAN: posiciones de los sindicatos  
*Graciela Bensusán* . . . . . 432

La dimensión laboral en los procesos de integración económica – Unión Europea, MERCOSUR y Tratado de Libre Comercio de América del Norte  
*Norma Samaniego* . . . . . 470

## **Parte IV: Estudos comparados e integração supranacional**

La dimensión laboral en los procesos de integración: TLCAN-MERCOSUR  
*Graciela Bensusán e Landy Sanchez* . . . . . 512

A comparação como ferramenta de conhecimento e os processos de integração supranacional: desafio para as Ciências Sociais  
*Marcela Pronko* . . . . . 571

# **Tomo II – Harmonização de políticas públicas de trabalho no Mercosul: a perspectiva dos governos, trabalhadores e empresários**

## **Apresentação da Coleção**

Políticas Públicas de Trabalho, Emprego e Geração de Renda  
*Ayrton Fausto* . . . . . **9**

## **Introdução**

Os processos de integração supranacional e a harmonização das políticas públicas de trabalho e renda  
*Ayrton Fausto, Marcela Pronko e Sílvia Yamoulas* . . . . . **27**

## **Parte V: A harmonização de políticas públicas de trabalho no Mercosul: a perspectiva dos governos, trabalhadores e empresários**

### **Governos**

Los procesos de integración: aspectos políticos y laborales  
*Guillermo Campero – Asesor Especial del Presidente de la República de Chile* . . . . . **50**

A harmonização de políticas públicas de trabalho no Mercosul segundo a perspectiva do governo brasileiro  
*Eduardo Pires Saboia – MRE-Brasil* . . . . . **71**

**Comentários e Debate**  
*Pedro Galin – MTESS-Argentina* . . . . . **79**

### **Trabalhadores**

La armonización de las políticas públicas laborales en el MERCOSUR según la perspectiva de los trabajadores: una aproximación al tema  
*Julio Godio – Instituto del Mundo del Trabajo-Argentina* . . . . . **95**

#### **Comentários**

*Álvaro Padrón – CCSCS – Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur; Carmen Lúcia Evangelho Lopes – Força Sindical – Brasil; Eduardo Pereyra – PIT-CNT – Plenario Intersindical de Trabajadores – Convención Nacional de Trabajadores – Uruguay; Luiz Antônio Souza da Silva – CUT – Central Única dos Trabalhadores – Brasil; Oscar Nieva – CGT – Confederación General del Trabajo – Argentina; Pedro Parra Gaoia – CNT – Confederación Nacional del Trabajo – Paraguai; Valdir Vicente de Barros – CGT – Confederação Geral dos Trabalhadores – Brasil* . . . . . **179**

## **Empresários**

A harmonização de políticas públicas de trabalho no Mercosul  
segundo a perspectiva dos empresários (transcrição)

*Simone Saisse Lopes – CNI-Brasil* . . . . . **206**

### **Comentários e Debate**

*Enrique Mantilla* – UIA – Unión Industrial Argentina – Argentina;

*José Sanchez Herrero* – Feprinco – Federación de la Producción, la  
Industria y el Comercio – Paraguai; *Miguel Oliveros* – CIU – Cámara

de Indústrias de Uruguay – Uruguai . . . . . **224**

## **Anexos:**

Anexo 1: Declaração Sociolaboral do Mercosul . . . . . **238**

Anexo 2: Regulamento Interno da Comissão  
Sociolaboral do Mercosul . . . . . **247**

Anexo 3: Protocolo de Ushuaia . . . . . **255**

Anexo 4: Agenda do evento . . . . . **258**

Anexo 5: Lista de participantes . . . . . **263**

Anexo 6: Abreviaturas e Siglas . . . . . **268**

## Parte V

# A harmonização de políticas públicas de trabalho no Mercosul: a perspectiva dos governos, trabalhadores e empresários

### *Expositores e Comentaristas*

#### **Governos**

*Guillermo Campero – Chile*

*Eduardo Saboia – Brasil*

*Pedro Galin – Argentina*

#### **Trabalhadores**

*Julio Godio – Argentina*

*Pedro Parra Gaona – CNT-Paraguai*

*Oscar Nieva – CGT-Argentina*

*Álvaro Padrón – CCSCS*

*Eduardo Pereyra – PIT-CNT-Uruguai*

*Carmen Lúcia Evangelho Lopes – Força Sindical-Brasil*

*Luiz Antonio Souza da Silva – CUT-Brasil*

*Valdir Vicente de Barros – CGT-Brasil*

#### **Empresários**

*Simone Saisse Lopes – CNI-Brasil*

*Enrique Mantilla – UIA-Argentina*

*José Sanchez Herrero – Feprinco-Paraguai*

*Miguel Oliveros – CIU-Uruguai*

*Governos*

# Los procesos de integración: aspectos políticos y laborales<sup>1</sup>

*Guillermo Campero<sup>2</sup>*

## **Presentación**

La globalización: oportunidades, efectos y problemas.

Si bien probablemente nunca haya sido posible reflexionar sobre el destino de una nación, por cierto también de una subregión, sin tomar en cuenta de manera muy relevante el entorno mundial en el cual ella está inserta, hoy en día ello resultaría particularmente vano.

Las fronteras del Estado-Nación surgido en los tiempos modernos como escenario obligado de la reflexión política se encuentran hoy fuertemente remecidas por la intensidad y la velocidad de los cambios que se registran actualmente en el mundo.

El proceso de globalización en curso no se identifica con los procesos de mundialización e internacionalización instalados desde hace tiempo en la historia, los que a nivel del intercambio comercial han tenido en determinados momentos una intensidad comparable a la actual y según algunos autores incluso superior.

---

<sup>1</sup> Este documento ha sido escrito actualizando dos trabajos anteriores elaborados para el BID y la ORIT y la Fundación Ebert en 1995 y 1998 respectivamente.

<sup>2</sup> Guillermo Campero es Sociólogo. Profesor de Post Grado del Instituto de Ciencia Política de la Universidad Católica de Chile. Profesor de Post Grado de la Maestría en Gestión y Políticas Públicas de la Facultad de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile. Asesor Especial del Presidente de la República de Chile.



Lo nuevo del proceso de globalización se encuentra en una contracción sin precedentes del tiempo y el espacio cuyos efectos abarcan el conjunto de la actividad humana.

Las transformaciones que antes tomaban siglos o decenios hoy ocurren en meses. En el transcurso de una vida, se producen cambios dramáticos que ponen en cuestión modos de vida, actividad laboral y la relación de las personas con el conjunto del entorno económico social y político en que viven.

En ese contexto, América Latina enfrenta en las últimas dos décadas un complejo proceso de reorientación de sus estrategias de desarrollo económico social. De manera muy resumida puede afirmarse que, en casi todos los países de la región, con distintas modalidades, ritmos y grados de profundidad, se están adoptando políticas definidas por los criterios de creciente apertura al comercio internacional e inserción en una economía globalizada; consecuentemente, otorgamiento de un papel cada vez más central al mercado -local y mundial- como asignador de recursos, así como al concepto de competitividad internacional sustentada en productividad, modernización tecnológica y especialización en ventajas comparativas. Esta estrategia se asienta, asimismo, en torno a un privilegio de los equilibrios macroeconómicos como fuente sustantiva de un crecimiento con estabilidad, lo que se expresa, entre otras cosas, en una alta prioridad otorgada al control de la inflación, del gasto público y así como también a la regulación del crecimiento de los salarios, buscando asociarlos progresivamente a los límites de expansión de la productividad.

Todo ello ha implicado, entre otras materias, y con diferentes grados de profundidad, según los países, diversos tipos de debates en torno a una redefinición progresiva de las orientaciones prevalecientes en la región hasta el inicio de los setenta, en relación con la vigencia del modelo de desarrollo sustitutivo de importaciones, las políticas de mercados nacionales protegidos, el papel del Estado y el sector privado y, en general, sobre una revisión de las nociones vinculadas al denominado Estado de Bienestar.

El proceso antes referido está significando progresivamente una transformación de carácter estructural de las economías y sociedades latinoamericanas. En efecto, en el plano del funcionamiento económico, con diferentes diseños y gradualidades, la estrategia seguida ha requerido normalmente de más o menos rigurosas políticas de ajuste, manifestadas principalmente en reducción y reorientación del gasto público y

reordenamiento de actividades económicas, que suponen desplazamiento de unos sectores productivos por otros, asimismo, reformas institucionales, en particular en las regulaciones del mercado de trabajo, en orden a introducir mayor flexibilidad a su funcionamiento, bajo el criterio de mejorar por esa vía su capacidad de adaptación y competitividad, así como en las materias de seguridad social que, se estima, requieren adecuar sus costos y mejorar su eficacia. La movilidad de factores humanos y materiales intra e inter sectoriales tiende a acentuarse y las economías y empresas se ven exigidas de responder a demandas de constante adecuación a la competencia externa y a cambios técnicos de alta velocidad.

## **1. Las políticas de integración subregional y regional**

La preocupación por los aspectos laborales y sociales de la integración económica y comercial constituye un factor de creciente importancia en las diversas experiencias de integración en los países desarrollados. En Europa por ejemplo, los temas de la protección social, de los derechos de los trabajadores migrantes, de la no discriminación en los empleos, de la estabilidad relativa de estos y de las remuneraciones aparecen como materias que han ido adquiriendo un rol principal dentro de la institucionalidad de la CEE y la UE. La Carta Comunitaria de 1986, constituye el texto más extenso acerca de las cuestiones laborales que debieran ser consideradas como principios fundamentales.

En América Latina, diferentes iniciativas que precedieron al MERCOSUR, se ocuparon de los temas sociales y laborales, si bien de manera esporádica y con una eficacia muy limitada.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) suscrito entre Canadá, los Estados Unidos y México, ha incorporado documentos de acuerdo sobre las materias laboral y ambiental. Lo mismo ha ocurrido con el Tratado de Libre Comercio bilateral entre Chile y Canadá. En la Declaración Política y en el Plan de Acción suscrito por los Mandatarios en la Segunda Cumbre de las Américas en Abril de 1998 en Santiago de Chile, se incorpora el compromiso de promover los derechos fundamentales de los trabajadores reconocidos por la OIT.

La misma recomendación ha sido incorporada en la Declaración y Plan de Acción de la XI Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo, realizada en Chile en Octubre de 1998.

En ese marco, se han desarrollado iniciativas de integración subregional, tanto en Centro América, como en el MERCOSUR, caso éste último, que incluye a la Argentina, el Brasil, Paraguay y Uruguay, y en la cual Chile participa bajo ciertas condiciones, así como iniciativas de libre comercio con América del Norte, concretamente el NAFTA, que incluye a los Estados Unidos, México y Canadá, acuerdo del que Chile aspira a ser parte, y que también interesa a la Argentina y el Brasil entre otros países de la región.

Las políticas de integración pueden ser consideradas, entre otros objetivos, estrategias destinadas a establecer procedimientos y reglas que regulen de manera conocida por los países los mecanismos de intercambio comercial, reduciendo así los márgenes de discrecionalidad y vulnerabilidad que afectan sobretodo a las economías más pequeñas, en procesos económicos globalizados, donde la capacidad de regular desde las condiciones locales los ritmos, efectos y consecuencias son limitados. Asimismo, en el plano ambiental y laboral, los acuerdos de integración proveen de criterios comunes para proteger ambos aspectos, tanto en sus eventuales consecuencias, como prácticas desleales en la competencia, como respecto de sus posibles usos como instrumentos indirectos de barreras para-arancelarias.

En relación con estos dos últimos aspectos parece conveniente señalar que resulta adecuado considerar positivamente que ellos formen parte complementaria de los acuerdos. Esto, porque de esta forma se sitúan como elementos que, sin ser parte de las materias propias de una negociación comercial, sí se reconocen como factores que están necesariamente implicados y por tanto requieren ser considerados y recibir la prioridad necesaria a su importancia. Del mismo modo, el principio considerado en el NAFTA, respecto que el criterio principal es el respeto y la aplicación de la normativa nacional y no necesariamente -aunque sí puede también considerarse en algunos casos- la estandarización de normas comunes, parece también ser, en general, un criterio adecuado. Esto, porque las culturas institucionales, y las condiciones tecnológicas, económicas y sociales de los países son a menudo comparativamente distintas y heterogéneas, así como porque las decisiones respecto de la evolución, naturaleza y efectos de las legislaciones normalmente requieren ser el resultado de procesos locales, ajustados al estado de desarrollo de cada situación nacional, a fin de asegurar estabilidad para tales cambios.

Lo anterior no obsta en absoluto, sin embargo, a que los países concuerden -y esto debiera ser una condición indispensable- en la

satisfacción de un conjunto básico de principios y normas de reconocimiento universal, que constituyan la base de una relación equitativa en materia laboral. En este plano, ellas se refieren sin duda a las que están consideradas en el acuerdo complementario del NAFTA sobre esta materia, es decir: la protección del trabajo de menores, la no discriminación por ninguna causa -en especial en lo referente a la igualdad de oportunidades para la mujer y los jóvenes-, la protección del trabajo de los migrantes y, de manera particularmente destacada, la libertad sindical y asociativa y el derecho a la negociación colectiva adecuadamente protegida.

Los instrumentos del tipo Carta Social que se ha considerado por algunos sectores incorporar en el caso del MERCOSUR, siguiendo en cierta forma la experiencia europea, son otro tipo de mecanismos, distintos de la fórmula de acuerdos complementarios, según el modelo NAFTA. Este otro tipo de instrumentos pareciera tener mayor importancia cuando el proceso de integración no es sólo comercial, sino que también tiene dimensiones de integración físicas y políticas, por lo que la modalidad de una Carta Social resulta sin duda apropiada cuando el proceso adquiere una mayor complejidad y multidimensionalidad.

En síntesis, las políticas de integración constituyen, a la luz de lo expuesto, una buena opción para enfrentar con mayor capacidad de intervención por los países, los efectos y posibilidades económico-sociales de la globalización y la internacionalización económica que ya se encuentra en marcha.

## **2. La cuestión laboral en el contexto de la integración**

La integración regional y subregional en nuestra región, aparece, a la vez, como un resultado de la globalización, pero también como su contraparte. En otras palabras, los procesos de integración regional y subregional en continentes como el nuestro, si bien responden a los desafíos de la mundialización económica, constituyen al mismo tiempo una modalidad que busca estructurar las respuestas de los países de manera coordinada, buscando así preservar los balances indispensables entre economías y sociedades con grados muy diferentes de poder económico e influencia en el sistema internacional de decisiones. Esta visión permite valorar la integración en un sentido multidimensional y no sólo como una inserción que deriva exclusivamente de poderes ajenos a nuestras sociedades.

## Un proceso que conlleva incertidumbres y posibilidades

En primer lugar, y previamente a identificar consecuencias más específicas, parece importante señalar que los procesos de globalización e internacionalización mencionados, por su impacto sobre el mundo del trabajo, ya han generado, al menos en nuestros países, un efecto que conviene mencionar. Este se refiere a uno de orden socio cultural y que podría expresarse en la noción de incertidumbre. En efecto, las mutaciones experimentadas en relación con los parámetros de políticas de desarrollo prevalecientes en las décadas anteriores, definidas por la protección estatal y en general modalidades fundamentalmente keynesianas del desarrollo -como ocurre con todo cambio de envergadura- han desarticulado, para importantes sectores de la población, las percepciones de lo que eran las reglas de la vida social y económica. Así entonces, las nociones de competitividad, flexibilización, apertura económica y otras en boga, aparecen a menudo en la conciencia subjetiva de diversos sectores sociales, más como amenazas, que como oportunidades. La movilidad de los mercados de trabajo, la polivalencia de las competencias laborales etc., son asimiladas en el imaginario colectivo como sinónimo de desempleo e inseguridad.

Las propuestas de integración, en tanto están concebidas como políticas de libre comercio, concordantes con las realidades de globalización e internacionalización, no están exentas de estas percepciones subjetivas y tienden a menudo a observarse como la consolidación de las tendencias que dan lugar a esta situación de incerteza. De allí las respuestas defensivas y la búsqueda de protecciones que caracterizan tan a menudo la posición de los sindicatos y otros grupos sociales.

Hay pues aquí un primer desafío político y cultural que no puede ser soslayado, ya que este «efecto» pone en riesgo la confianza de los trabajadores en las políticas que se le proponen y por tanto la estabilidad de las mismas. Lo que está en juego es asegurar las señales que permitan construir una convicción de la sociedad sobre el carácter de oportunidad y no de crisis que todo este complejo proceso representa para sus aspiraciones de progreso y elevación de calidad de vida.

Con seguridad, uno de los caminos ineludibles para superar esta situación se encuentra en la capacidad de la dirigencia gubernamental, política y social, de construir consensos en torno a los objetivos buscados. Ello no parece posible obtenerlo si no es recorriendo el camino, a menudo largo, de abrir todos estos temas al diálogo social,

evitando el autoritarismo tecnocrático, tan a menudo presente en las decisiones de estrategia sobre estas materias. La tendencia a tomar el «atajo» tecnocrático puede tener un alto costo, en la medida que desconsidera el valor social de la credibilidad de los ciudadanos. No hay que olvidar que tal autoritarismo puede ser a veces tanto o más despótico que otros tipos de autoritarismo.

### Cinco temas; cinco desafíos.

En un plano más específico, es posible identificar cinco desafíos:

La inserción en la economía internacional y los desafíos tecnológicos, de competitividad y de adaptación que ésta conlleva, ya están generando consecuencias en las relaciones laborales, las que sin duda, aunque puedan ser más reguladas por las modalidades de los acuerdos de integración, serán una característica bastante ineludible del mundo del trabajo y habrá que operar considerándolas. Ellas son:

- i) la reconversión productiva y laboral de diversos sectores desplazados y el surgimiento de otros que acceden a posiciones de punta. Esto supone una alta movilidad de factores humanos, técnicos y de capital. La movilidad será entonces un fenómeno recurrente en los mercados de trabajo. Frente a ello la modernización de los sistemas de capacitación y formación profesional, los seguros frente al desempleo por reconversión, el perfeccionamiento de los mecanismos de intermediación del mercado de trabajo y el impulso a la innovación tecnológica deberán ser políticas de alta prioridad.
- ii) la flexibilización de los sistemas de contrato expresada en el surgimiento cada vez más extendido de las modalidades de subcontratación, externalización de funciones, contratos por obra o a plazo fijo, descentralización y filialización de las empresas y otras formas de contratación «atípica». Esto supone innovar en los tipos de protección jurídica y social en forma acorde con estas realidades. Parece necesario mencionar aquí que estos procesos no pueden ser vistos sólo como instrumentos arbitrarios de los empleadores para abaratar costos de manera ilegítima, aunque en nuestros países a menudo sean usados espúriamente, como una suerte de sustituto de la informalización y, no pocas veces, como conductas destinadas a eludir obligaciones legales y frente a los sindicatos y la negociación colectiva. En efecto, la flexibilización de los modos de contratación es, en su sentido legítimo, una manifestación del cambio de los sistemas tayloristas y fordianos, propios de las grandes organizaciones técnico

productivas, hoy en lento pero persistente desaparecimiento, tanto por las profundas innovaciones tecnológicas, como por su inadecuación a los desafíos del cambio rápido y permanente. En consecuencia, de lo que se trata, como se dijo antes, es innovar también en las formas apropiadas de protección al trabajo individual y colectivo bajo estas nuevas condiciones, regular con precisión su utilización adecuada, así como establecer un riguroso y permanente sistema de fiscalización frente a los usos distorsionados de estos instrumentos.

iii) Complementariamente habrá que enfrentar también ajustes en el sistema de terminación de los contratos de trabajo. Hoy ya están en curso, en diversos países, cambios en los mecanismos de indemnización y en otras modalidades. Normalmente se trata de asegurar mayor flexibilidad para adecuar la dotación de las empresas a los cambios técnicos y de mercado, a la vez que asegurar protecciones para la movilidad en el mercado de trabajo. Nuevamente aquí los seguros de desempleo y la oferta de instrumentos de recalificación profesional deben ser considerados, pero también se requiere avanzar en otras formas innovativas, que permitan ajustar por otras variable y no por el despido. Entre ellas la suspensión temporal de los contratos, la redistribución de las jornadas de trabajo, la reducción de jornadas etc., otorgando a la negociación colectiva un papel central en la identificación de estos mecanismos y haciéndolos objeto de acuerdo entre la parte sindical y empleadora. Esto último permite garantizar que tales innovaciones sean el resultado de análisis conjunto de las partes, así como prevenir su utilización espuria, al situarlas en el campo de la tutela colectiva.

iv) Igualmente será necesario preocuparse por los diferentes tipos de sistemas salariales que ya están comenzando a aparecer como resultado de las reestructuraciones de los sistemas de trabajo en las empresas, y que con los procesos de integración probablemente tiendan a desarrollarse aún más. En particular, resulta importante considerar las modalidades de salarios variables, ajustados a los resultados de productividad y a los cambios de las oportunidades de mercado de las empresas, así como también a las exigencias tecnológicas. Este y otros tipos de mecanismos salariales probablemente permitan enfrentar mejor los ajustes sin afectar en primer lugar al empleo. Asimismo, nuevas formas de determinación de los salarios pueden permitir un mayor acceso a oportunidades de empleo de mujeres, jóvenes y personas retiradas de la fuerza laboral que desean reingresar al mercado de trabajo.

v) Por último, aparece como una necesidad fundamental readecuar los sistemas de seguridad social a las transformaciones antes señaladas de nuevas modalidades de empleo y remuneraciones, a fin de que aquellos puedan responder a estas condiciones emergentes, superando así las limitaciones de los actuales sistemas, pensados normalmente en función de las modalidades tradicionales de empleo y organización del trabajo.

### **3. Gestión y Regulación: los instrumentos laborales y políticos en el proceso de integración**

Es evidente que los acuerdos complementarios en materia laboral y ambiental no serán eficaces si al mismo tiempo ellos no están resguardados por instrumentos precisos que aseguren el control de lo acordado como principios o compromisos en esta materia por los países contratantes. El NAFTA prevé un conjunto de instancias y procedimientos al efecto, que pueden llegar incluso a la aplicación de sanciones comerciales. Sin embargo el mecanismo parece, en principio, bastante engorroso y en cierto modo se superpone a funciones que podrían ser desarrolladas por la OIT, a través de sus instancias de control, las cuales han adquirido ya una larga experiencia en este campo y son internacionalmente conocidas. Cabría preguntarse, al respecto, si no convendría simplificar los nuevos mecanismos que contiene el NAFTA y vincular más estrechamente a la OIT en estas tareas.

Con todo, tanto en el NAFTA como en el MERCOSUR, lo que es imprescindible es garantizar que los mecanismos de control puedan jugar un papel eficiente y que, en este aspecto, las instancias administrativas y jurisdiccionales nacionales jueguen un rol fundamental. En el largo plazo, es el fortalecimiento de la institucionalidad laboral nacional lo que puede garantizar mejor y más transparentemente el estricto cumplimiento de los acuerdos suscritos, con arreglo a los intereses y realidades del país.

### **4. Gobernabilidad de los procesos de cambio y de las políticas de integración**

Ya se ha señalado antes la importancia de enfrentar el tema de la incertidumbre que deriva de los profundos cambios en curso, en cuyo contexto se sitúa el tema de la integración comercial y el libre comercio. Quisiéramos volver sobre esta materia como parte final de este trabajo.



Se ha dicho que los procesos de readecuación del modelo de desarrollo están mostrando efectos sobre la estructura social, resultantes, entre otros factores, de la recomposición del empleo por los desplazamientos de actividades tradicionales por otras que se ubican en los sectores más aptos a insertarse en las nuevas condiciones.

En general, se observa que los fenómenos de reconversión económica generan también -con diversa intensidad y en diferentes momentos, según los países- lo que se ha llamado «costos sociales», que impactan especialmente a los segmentos de la población menos calificados, insertos en áreas de menor acceso a la modernización técnica o de menor capacidad para incorporarse rápidamente a la competitividad internacional. Ello se manifiesta a menudo en focos de desempleo sectoriales o territoriales, desplazamiento de ciertas calificaciones profesionales que enfrentan obsolescencia, caída de ingresos para determinados segmentos, etc. Estos y otros «costos sociales», que al parecer también se reflejan en algunos países en nuevas formas de concentración y desigualdad de la distribución del ingreso, constituyen -según señalan ciertos observadores- la otra cara de los éxitos de estabilización macroeconómica, crecimiento y generación de empleos en las nuevas áreas de punta que, sin duda, exhibe hasta ahora, con distintos grados, de acuerdo a los países, la estrategia adoptada.

Algunos analistas han planteado que el riesgo de una «dualización» entre sectores incorporados a la modernización económico social y otros desplazados de ella, no parece todavía claramente superada por las nuevas estrategias de desarrollo, cuestión que, de no resolverse, tendría efectos sobre la capacidad de integración social y, en consecuencia, sobre la potencialidad conflictiva de las sociedades.

Desde el punto de vista social y político, las transformaciones en curso y sus efectos han dado lugar a un debate de variada intensidad en las sociedades de la región. El Papel del Estado y del Mercado, así como el rol de los actores sociales, ha estado en el centro de muchos de estos debates. La velocidad e intensidad de los cambios, los costos asociados a los mismos, la capacidad de regulación pública de éstos y la participación de las diversas representaciones organizadas de la sociedad civil en la formación de decisiones de política, parecen constituir algunos de los puntos de la agenda más específica de tales discusiones.

En síntesis, en este plano, la cuestión de cómo se articula la política de desarrollo en curso, con el ejercicio de la democracia política y

social como fuente de legitimidad de las decisiones, parece ser uno de los nudos centrales que no aparecen suficientemente despejados.

Ya sea porque en algunos países el despegue del nuevo modelo de desarrollo se dio inicialmente en condiciones de autoritarismo político, como en Chile; ya sea porque en otros casos el liderazgo del cambio aparece principalmente en manos de tecnocracias altamente calificadas que tienden a distanciarse de los actores políticos y sociales; ya sea porque ciertos sectores sociales creen percibir -subjetiva u objetivamente- una intervención directa o indirecta de eventuales poderes transnacionales en la decisión de las nuevas políticas de desarrollo, el hecho es que el debate sobre desarrollo y democracia adquiere por momentos rasgos controversiales o fuertemente ideologizados. Ello, muchas veces, independientemente del mayor o menor éxito que esté mostrando el nuevo esquema de desarrollo.

A menudo influye también en lo anterior el hecho que algunas manifestaciones teóricas, provenientes de escuelas de pensamiento económico conservador, normalmente de orientación neoclásica, se han identificado a sí mismas como fuentes privilegiadas de los fundamentos conceptuales vinculados al nuevo modelo de desarrollo. Esto ha generado contiendas intelectuales, sobretodo acerca del papel del Estado y de instituciones sociales como los sindicatos, entre otras, que aparecen señalados por dicho pensamiento como simples obstructores del libre mercado y de la capacidad individual de emprendimiento.

Como contraparte de lo anterior, también se observa en algunos casos la presencia de las naturales manifestaciones de resistencia corporativa de tipo particularista en algunos sectores empresariales y laborales que se perciben objetiva o subjetivamente amenazados por los cambios en marcha, lo que asume en ocasiones también formulaciones ideológicas.

En cualquier caso, y más allá de como se manifiestan y se entrecruzan objetiva y subjetivamente estos factores en el debate político social, lo que sí parece constituir un tema de importancia es cómo se garantiza una eficaz gobernabilidad democrática del proceso de cambio económico social en curso en la región. Esto constituye sin duda uno de los desafíos para la estabilidad y durabilidad de las decisiones de política que se adopten, así como para la configuración de una cultura sustentada en valores compartidos sobre el cambio.

El tema de la gobernabilidad democrática de estos procesos, se demuestra como materia de especial preocupación en diversos ámbitos,

lo que constituye una evidencia de la necesidad de abrir un amplio debate sobre ellos. En efecto, ellos están presentes en diversas manifestaciones de organismos internacionales, así como en planteamientos elaborados por los sindicalistas, los empleadores y los gobiernos. Igualmente, numerosas fuentes intelectuales de la región han desarrollado análisis relevantes sobre tales materias.

Quisiéramos considerar en primer lugar los planteamientos contenidos en diversos documentos de la Organización Internacional del Trabajo. Entre ellos, el Documento de Base presentado por el Director General de la OIT al Seminario tripartito realizado en Santiago de Chile en marzo de 1992 sobre «El Diálogo Social y Las Relaciones Laborales en América Latina». Asimismo, los materiales presentados a la Conferencia Regional Americana de 1992, en particular el Informe Técnico, como también la Publicación «El Trabajo en el Mundo» de 1993 de la OIT, especialmente las consideraciones del Director General en el Prólogo, y los análisis sobre América Latina contenidos en los capítulos 2, sobre el empleo; 3, sobre los Sindicatos y 4, sobre la protección social y el ajuste económico en los países en desarrollo.

El Director General de la OIT, en el documento ya mencionado de la reunión tripartita de Santiago de Chile en marzo de 1992, señala que las políticas de desarrollo en aplicación en la América Latina, presentan para estas sociedades un doble desafío: «de una parte, ellas deben ajustarse a nuevos niveles de competitividad en mercados mundiales caracterizados por un cambio tecnológico rápido y una creciente movilidad de capitales, reduciendo los déficit presupuestarios internos, mejorando el desempeño de las empresas públicas y facilitando el desarrollo del sector privado. De otra parte, el retorno a sistemas más democráticos en países donde regían anteriormente regímenes autoritarios, ha conducido al reconocimiento explícito que ningún cambio económico puede realizarse sin tener en cuenta sus dimensiones sociales».

A partir de esta constatación, concluye lo siguiente: «para establecer y sostener políticas que sean compatibles con una estabilización macroeconómica y un desarrollo económico y social de largo plazo, es necesario inventar soluciones que reconozcan desde la partida que los objetivos de equidad e integración social deben estar incorporados en los programas de ajuste estructural. En términos políticos, esto significa que debe construirse un amplio consenso social sobre los objetivos y responsabilidades compartidos del ajuste, si se quiere arribar a un progreso durable que considere los desafíos competitivos de hoy día».

Para lograr lo anterior sostiene que: «La búsqueda de un tal consenso -fundado sobre principios democráticos- exige la participación plena de todos los actores concernidos; la garantía que sus organizaciones y su autonomía estén protegidas por la ley y por medidas institucionales; una redefinición del papel -legislativo, económico y social- del Estado y de sus relaciones con los interlocutores sociales; y la utilización del diálogo social para generar un sentido de comunidad entre todas las clases sociales, en tanto que interlocutores sociales iguales en una sociedad civil común».

Con base en la argumentación expuesta, el Director General identifica como una tarea de alta prioridad la necesidad de: «identificar los procesos que permitan promover el diálogo social a diferentes niveles, definir los roles respectivos de las partes participantes en tal diálogo y asegurar su participación y su autonomía por estructuras legales y democráticas», señalando el papel central que están llamadas a jugar en estos procesos las relaciones laborales en sus diferentes niveles, así como sus actores constitutivos, es decir, empleadores y trabajadores y, naturalmente los Gobiernos.

## **5. El Diálogo Social: un tema de gobernabilidad de los procesos de integración y su dimensión sociolaboral y política**

Nos encontramos ante un desafío de magnitud en lo que se refiere a promover un diálogo social eficaz entre los actores sociales, políticos y gubernamentales que permita enfrentar, con modalidades definidamente democráticas, la gestión así como las tensiones y conflictos propios de un proceso de profunda mutación en los esquemas de desarrollo, crecimiento y modernización de las sociedades latinoamericanas, y que sea capaz, por tanto, de contribuir a generar las bases de un nuevo consenso social, condición fundamental para la equidad, estabilidad, legitimidad y éxito del desarrollo.

Desarrollar este diálogo puede contribuir en términos muy concretos a elaborar respuestas que fortalezcan, entre los actores sociales y los Gobiernos, consensos conceptuales y programáticos, y ofrezcan posibilidades de superar progresivamente los disensos, en materias claves como políticas de empleo, políticas de ingresos, seguridad social y participación, entre muchas otras. De este modo, puede darse un rol muy activo a los valiosos recursos intelectuales, humanos, materiales e

institucionales que disponen a nivel regional tanto los Gobiernos como los actores sociales y políticos y los organismos internacionales, asegurando su orientación hacia objetivos efectivamente vinculados a las actuales demandas de las sociedades de la región.

Para lograr lo anterior es necesario definir con claridad los objetivos del Diálogo Social o de la Concertación Social para el desarrollo democrático. Asimismo es preciso identificar las materias prioritarias de tal diálogo, los procedimientos más adecuados y los requisitos para que éste opere en condiciones de equilibrio entre las partes.

En los párrafos que siguen se sugieren algunos criterios en relación con los puntos antes mencionados:

## **6. Políticas que pueden ser objeto de diálogo social y político**

Desafíos de las cuestiones sociolaborales en el MERCOSUR.

i) Fortalecer el estatus de los asuntos sociolaborales.

La experiencia acumulada tanto a nivel del proceso del MERCOSUR, como la observación de otras regiones, indica que el progreso en el tratamiento de la Dimensión Social de la integración económica, requiere asegurar para ésta un estatus reconocido y claramente definido a nivel de su estructura institucional tanto técnica como decisonal.

Lo anterior significa:

- Fortalecer el Foro Consultivo Económico Social, tanto a nivel de países como subregional. Parece importante que en el espacio nacional se de importancia a las secciones locales como instancias estables de diálogo social, dado que, en los países, tales ámbitos normalmente no existen o son muy precarios. Ello debería asegurar que las cuestiones de la integración y de sus efectos sobre la vida laboral y social adquieran el grado de divulgación, conocimiento e interés necesario para que la sociedad civil se involucre en el proceso.

Adicionalmente, es importante plantearse que el Foro, ya que ha sido concebido como un espacio de la sociedad civil, aplique efectivamente el criterio de no limitarse a la fórmula puramente tripartita. En este sentido la incorporación de otros actores sociales puede contribuir sin duda a enriquecer sus debates y aportes al proceso del MERCOSUR. Pero, sobretodo debiera darse importancia a buscar las

formas más adecuadas de representación de los sectores más débiles y excluidos, que normalmente no se encuentran incorporados en la fórmula tripartita. Ello supone dar importancia a entidades que se encuentran vinculadas con estos sectores y que trabajan en su favor. Organizaciones no gubernamentales, a nivel nacional y local en cada país pueden jugar un papel relevante en el sentido antes mencionado. Asimismo, divulgar informaciones, de la manera más amplia posible, a través de los medios de comunicación y organizar eventos públicos con una cobertura abierta a todos los sectores, puede también contribuir a que aquellos situados en posiciones de mayor exclusión social, económica y cultural puedan acceder a los debates o por lo menos adquirir la información básica respecto de los temas y materias que aborde el Foro.

- Impulsar una red de relaciones institucionales que genere procesos de retroalimentación entre las dimensiones social, política y económico comercial.

Este proceso de fortalecimiento del estatus institucional y conceptual de la dimensión social de la integración debe considerar siempre que su velocidad y profundidad dependerán en parte muy importante del que le sea otorgado a nivel nacional. Esto es, que lo que resulte en el plano subregional será de manera muy principal consecuencia de lo que seamos capaces de hacer a nivel de nuestros países. Si en el ámbito nacional los actores políticos y sociales no concurren con fuerza a elevar el nivel de los temas sociales y laborales como factor central de sus políticas y estrategias de desarrollo, difícilmente será en el espacio subregional donde tal jerarquía les sea otorgada. Lo anterior no implica que el debate internacional no pueda y deba crear condiciones para que los países avancen en el sentido buscado, pero es claro que se requiere un escenario nacional sensible a la dimensión laboral y social del desarrollo para que esta influencia se refuerce y revierta en políticas efectivas y no declarativas en el espacio del MERCOSUR. Las «lógicas nacionales» son así en buena medida precondition de las lógicas regionales.

No hay que olvidar, por otra parte, que la dimensión social requiere ser trabajada como un concepto que supone articulaciones diversas, al nivel nacional y regional, como ya se dijo, pero también al nivel multilateral y mundial. En efecto, los temas sociales y laborales, como los económicos y comerciales, involucran una compleja red de acuerdos en el marco de globalización en que nos encontramos insertos. Los efectos

de las decisiones en cualquiera de esas esferas no se constriñen al campo de una región o subregión, sino que, cada vez más, implican consecuencias en las relaciones de los grupos regionales y subregionales con el conjunto de los ordenamientos internacionales en materia económica y social.

ii) Diseñar las políticas vinculadas a la Dimensión Social de la Integración como un proceso progresivo y armónico con las políticas económicas y comerciales.

La experiencia internacional muestra también que la eficacia de las políticas sociolaborales no se plasma en decisiones concretas y asumidas por los países sólo a partir de instrumentos declarativos que consagren principios sociales y laborales expresados en protocolos o cartas sociales. Tales instrumentos son indispensables como base para fundamentar compromisos de los países, pero su aplicación y operalización concreta requiere seguir el ritmo y velocidad del conjunto del proceso de integración. Ello es así porque el tipo de soluciones que se adopten para las cuestiones comerciales y económicas que deben ser resueltas desde ahora hasta el 2001 y 2006, de acuerdo a los plazos adoptados en Ouro Preto, constituirán datos fundamentales que deben ser considerados atentamente a la hora de plantearse materias tan relevantes como las referidas a las opciones entre "aproximaciones" de las normativas laborales entre los países hasta la "homologación" o "estandarización" de las mismas. Lo más probable es que en la práctica se deban aplicar una variedad de modalidades en el marco de este continuo, según el tipo e importancia de los efectos que ellas puedan producir en las condiciones de competitividad de los países, considerando la naturaleza de las decisiones tomadas en el campo comercial y económico.

Debe evitarse, en consecuencia, que instrumentos globales en materia socio laboral, como los mencionados Protocolos o Cartas Sociales se conviertan en declaraciones desfasadas de las realidades concretas de la integración comercial y económica y su evolución, poniendo en riesgo su eficacia. Siguiendo esta tesis, la propuesta de un Protocolo Complementario en materia Laboral y Social al tratado de Asunción, que ha sido sugerido por los sindicalistas así como por algunos gobiernos y empleadores, debería concentrarse en un "núcleo básico" de principios y recomendaciones de carácter fundamental que pueda ser recogido por todos los países, pero dejando abierto un proceso posterior, en que dichos planteamientos vayan adquiriendo formulaciones precisas de acuerdo a los criterios de progresividad antes enunciados.

La proposición del Protocolo Laboral del MERCOSUR elaborada en 1997 por el subgrupo 10 abona la tesis aquí sostenida al caracterizar la propuesta como "abierta y dinámica" y como objetivo de diálogo.

iii) Asumir que las realidades nacionales no se diluyen por los procesos de integración.

La evidencia de otras regiones nos enseña que los procesos de integración encuentran recurrentemente condicionamientos por las características propias de cada sociedad. Ellas derivan no sólo de sus diferentes niveles de desarrollo relativo, sino también de sus culturas sociales y políticas, así como de la fuerza de sus identidades nacionales. Tales factores no deben ser olvidados al momento de proponer principios e instrumentos en materia sociolaboral. Tal como ocurre con los debates sobre las materias económico comerciales, en este otro plano, las "condiciones nacionales" juegan un papel importante. Cada país dispone de una experiencia institucional particular en materia laboral y social que se origina en sus procesos históricos, políticos, económicos y sociales particulares. Sólo por citar un ejemplo específico, la cultura laboral en Uruguay está marcada por un fuerte principio de "autonomía social de las partes", en tanto que Brasil y Argentina exhiben experiencias de mayor regulación heterónoma. En unos casos encontramos prácticas de tipo más centralizado en la negociación colectiva y en otras más descentralizado. Igualmente, se dan realidades tecnológicas de muy diverso nivel entre los países, así como de calificación de la fuerza laboral y de funcionamiento distinto de los mercados de trabajo y su composición.

La adopción de principios comunes fundamentales que informen la institucionalidad laboral y social debieran consultar estas diferencias y admitir que la estandarización normativa que se propone en ciertas ocasiones, no es necesariamente un concepto aplicable de manera "integrata" y que puede jugar incluso negativamente, en ciertos casos, respecto de las condiciones de equidad en que se realice la integración. Una forma de "dumping social" puede darse incluso entre países cuando la estandarización, que parece un objetivo necesario al equilibrio, no reconoce los efectos locales que puede generar sobre el empleo y las adecuaciones a la competitividad.

Por otra parte, hay que considerar también que existe heterogeneidad entre sectores económicos en materia de la institucionalidad laboral que los regula, al interior de un mismo país, por lo que ciertas normas



comunes pueden ser aplicadas en distintos países en que existen correspondencias transversales entre realidades sectoriales, pero que ellas no son necesariamente válidas para el conjunto de los sectores.

Las condiciones nacionales deben ser consideradas con la mayor atención y deben constituir un criterio esencial para ajustar las políticas de armonización o estandarización a las capacidades de los países de asumirlas, aceptando incluso que podrán subsistir ámbitos importantes en que por un largo tiempo las normas y prácticas nacionales tendrán una vigencia no reducible a la armonización o a la estandarización.

En todo caso, el tema de la estandarización o armonización debe ser objeto de observación permanente, pues las condiciones pueden ir cambiando a la medida que avanza el proceso de integración y sus resultados. De manera que lo que en un momento puede merecer un tipo de tratamiento diversificado, de acuerdo a las realidades nacionales de productividad y nivel tecnológico, puede en otra etapa ser objeto de un mayor grado de homologación.

iv) Promover la Concertación y el Diálogo social y político como un método para desarrollar convicciones que fortalezcan la Dimensión Social de la integración.

La adopción de principios y políticas fundamentales que orienten y aseguren la vigencia de una concepción de equidad y justicia, y por tanto de un progreso humanista para nuestras sociedades en el marco de los procesos de integración, debe ser el resultado de un sólido acuerdo social, político y cultural. Si bien existen principios doctrinales básicos en los cuales fundar la exigencia de una dimensión social de la integración, la historia nos muestra que ellos requieren concretarse al nivel de instituciones y normas que los expresen, a través del Diálogo Social. Esto supone que, más allá de los debates en el seno del ordenamiento interno del MERCOSUR, es necesario abrir la cuestión social y laboral a espacios más amplios de discusión en los países, con el propósito de construir una conciencia a nivel de la sociedad sobre la relevancia de tal cuestión, de manera tal que se generen convicciones en ella capaces de sustentar en el largo plazo los compromisos que se adquieran. La configuración de estos acuerdos sociales debiera fundarse en la consideración del contexto internacional y no sólo subregional, ya que en ese marco más amplio pueden encontrarse fuentes de importancia originadas en la reflexión surgida de experiencias de más larga trayectoria, como la europea y

otras, que están arribando a conclusiones significativas sobre la necesidad de construir “confianzas sociales básicas” como sustento de los procesos sociales y económicos, las cuales emergen de la prioridad otorgada a nuevos “contratos sociales” de largo plazo entre actores con intereses diversos. Conviene volver a insistir aquí en la exigencia que el Diálogo Social incluya fórmulas más amplias que el tripartismo, concediendo especial atención a la participación de los sectores que se encuentran en condición de mayor marginalidad y con una representación escasa o inexistente.

#### v) Políticas de empleo.

En este campo se trata de examinar tanto las políticas de creación de empleos como la calidad de los mismos.

En un contexto caracterizado por una creciente movilidad de factores técnicos y humanos, derivados de los procesos de adaptación a economías progresivamente abiertas y altamente competitivas, que dan lugar a diversos fenómenos de reconversión y ajuste, con efectos sobre la cantidad, distribución sectorial, estabilidad y calidad de los empleos, es necesario plantearse, desde el punto de vista laboral, la importancia de diseñar políticas que apunten a lo que podría llamarse «movilidad y flexibilidad protegida».

Lo anterior significa identificar, a través del diálogo social, instrumentos que permitan a los trabajadores, empleadores y gobierno desarrollar una política articulada en el campo del empleo, que preserve, simultáneamente, las exigencias de adaptación de la economía y las protecciones y oportunidades que requieren los trabajadores.

A modo de ejemplo puede sugerirse la siguiente agenda de algunas materias que podría comprender una política integrada:

- a) modernización de las regulaciones legales sobre los sistemas de contratación y despido, considerando tanto los objetivos de flexibilidad como los de protección básica a la estabilidad. Una especial consideración podría otorgarse a examinar las situaciones de sectores sometidos a formas de contratación eventual o transitoria, que tienden a extenderse en diversos sectores de actividad económica.
- b) sistemas de seguro de desempleo, definiendo el rol de los empleadores, los trabajadores y el sector público en su financiamiento y operación. Particular importancia debería acordarse

a vincular estos sistemas con los sectores sujetos a procesos de reconversión productiva y a alto grado de movilidad ocupacional.

c) programas de capacitación y formación profesional, privados y públicos, con vinculación directa a las actividades productivas y orientados preferentemente a la reconversión de competencias técnicas de los trabajadores y a la elevación permanente de las calificaciones profesionales en un sentido de polivalencia.

d) sistemas de intermediación e información sobre las oportunidades del mercado de trabajo y de las ofertas de capacitación.

e) sistemas de certificación de competencias profesionales.

#### vi) Políticas de remuneraciones e ingresos.

En este campo, uno de los puntos centrales sobre el cual se requiere elaborar consensos parece ser la identificación de políticas e instrumentos que colaboren a perfeccionar las condiciones que ofrece el mercado de trabajo, en función de garantizar una adecuada relación entre ingresos y productividad.

Algunos de los temas de agenda podrían ser en este caso los siguientes:

a) Papel de la Negociación Colectiva como un instrumento eficaz para la determinación de las condiciones de contratación en economías donde la acción del Estado tiende a reducirse en estas materias.

b) Pertinencia de una Política de Salario Mínimo Nacional, en particular para quienes acceden por primer vez al mercado de trabajo.

c) Modernización de los sistemas de remuneración, examinando las modalidades de salarios variables asociados a desempeño y otras modalidades que vinculen al trabajador a los resultados de productividad.

d) Modernización de los sistemas de contratación, examinando modalidades variables que permitan acceder al mercado de trabajo a los jóvenes, las mujeres y los trabajadores retirados.

e) Promoción de instituciones tripartitas destinadas a producir información y recomendaciones en materia de indicadores de productividad y de innovaciones de gestión empresarial.

#### vii) Políticas de Seguridad Social.

En esta área, parece importante considerar la necesidad de construir consensos al menos en dos grandes áreas temáticas.

a) Una de ellas se refiere a la modernización de los sistemas de seguridad social. En éste punto es importante buscar conceptos comunes acerca del nuevo papel que deben jugar el sector público y el sector privado y también respecto de las modalidades más adecuadas para asegurar, al mismo tiempo, un financiamiento sólido de las prestaciones sociales y el acceso de la población a niveles básicos garantizados de las mismas.

b) Otra área de importancia en la cual se requiere construir consensos se vincula con la identificación de nuevas y más eficaces modalidades de acceso a la Seguridad Social de los sectores laborales sometidos a regímenes contractuales transitorios, parciales o de autoempleo y, en general, de los nuevos sectores que crecientemente están emergiendo bajo formas contractuales denominadas «atípicas».

## 7. Conclusión

La Concertación y el Diálogo Social constituye sobretodo un proceso, más que un tipo de institucionalidad. En éste sentido se trata esencialmente de una experiencia social que se desarrolla flexiblemente de acuerdo a las condiciones sociales, políticas y culturales de cada tipo de sociedad. En consecuencia resulta difícil ofrecer recetas aplicables como fórmulas exactas, y cada actor social y gobierno debe examinar las posibilidades y límites que su realidad le presenta.

Lo que sí parece común es conceptualizar el diálogo social como un esfuerzo por incorporar las perspectivas, intereses y proyectos de los diferentes actores sociales a un espacio común de debate, bajo las reglas mínimas del reconocimiento mutuo, de la percepción de necesidad recíproca y de la disposición a negociar y concordar propuestas que contribuyan a decisiones públicas con una visión de interés nacional.