

**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



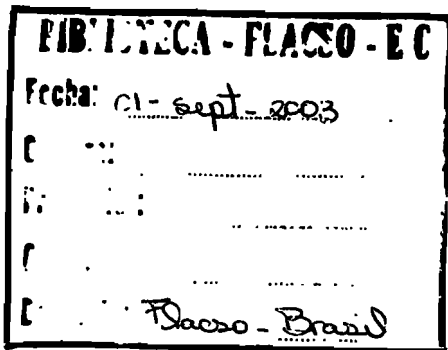
**Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais
Sede Acadêmica Brasil**

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.flasco.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**

Trabalhadores

La armonización de las políticas públicas laborales en el MERCOSUR según la perspectiva de los trabajadores: una aproximación al tema

*Julio Godio**

Introducción

1. La armonización de las políticas laborales en el MERCOSUR forma parte de la construcción del espacio subregional de integración como un mercado común. Se trata de una meta a conseguir que debe ser pensada estratégicamente, como consolidación del mercado común, y por lo tanto de desarticulación de las líneas de fuerzas que, desde fuera y dentro del MERCOSUR, pretenden que el MERCOSUR se limite a ser un espacio de libre comercio y eventualmente se diluya en la Asociación de Libre Comercio de las Américas (ALCA), también en proceso de fundación. El tema del primer capítulo es localizar los logros, los obstáculos y las omisiones globales en las políticas públicas en el MERCOSUR.

Las centrales sindicales nacionales de la subregión, agrupadas en su absoluta mayoría en la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS), es partidaria de la primera opción. También son partidarias de la opción mercado común la Organización Interamericana de Trabajadores – Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales

* Julio Godio es sociólogo, autor de numerosos libros sobre política y mundo del trabajo. Actualmente dirige el Instituto del Mundo del Trabajo (IMT), en Argentina.

Libres (CIOSL), la Central Latinoamericana de Trabajadores (CLAT) y la Federación Sindical Mundial (FSM). Los llamados Sindicatos Profesionales Internacionales (SPI's) que agrupan a sindicatos por actividades y rama de los países, también se alinean en la primera posición.

Las políticas públicas laborales nacionales son consistentes si forman parte de naciones que colocan al Estado como institución pública de regulación de los mercados. Por el contrario, son débiles si se inscriben en Estados que han delegado parte de su "soberanía interior" a los mercados locales y mundiales. Al estudiar el desarrollo del MERCOSUR, desde su fundación en 1991 hasta la fecha, veremos como las opciones planteadas han coexistido en cada país miembro, y por lo tanto esto se ha expresado en políticas públicas laborales nacionales que oscilan entre la intervención del Estado como garante del llamado "orden público laboral" o su retiro y acoplamiento a la visión neoliberal de la "sociedad de mercado" y el Estado mínimo.

Sin embargo, cuando hacemos el balance de las políticas públicas laborales en los países de la región, quizás el hecho más negativo consista en que se aplican desde "parcelas" estatales (ministerios aislados), y no a través de "agencias interministeriales", lo cual aumenta innecesariamente los gastos operativos y el despilfarro de recursos escasos, a costa de la calidad de los servicios.

Ninguna política laboral es operativa si se diseña al margen de las instituciones y prácticas sociolaborales públicas existentes. Para "redireccionar" el proceso de las políticas públicas laborales en cada país se requiere, como primera condición, localizar las herramientas existentes (normas laborales colectivas e individuales, sistemas de negociación colectiva en todos sus niveles, políticas activas y pasivas de empleo, etc.), apoyarse en las experiencias positivas y criticar las negativas. Se requiere, por lo tanto, conocer el funcionamiento del mercado de trabajo nacional y sus instituciones laborales. Este objetivo explica por qué el capítulo segundo de este Informe es dedicado a "Los mercados laborales y las políticas públicas laborales en los países miembros". Se trata, lógicamente, de un capítulo que presenta el tema en forma sucinta. Nos hemos apoyado en los estudios de investigadores destacados en cada país.

Se han analizado tres países: Uruguay, Argentina y Brasil. Se ha excluido Paraguay por ausencia de información. Se ha obviado Chile, dado que su relación con el MERCOSUR es todavía limitada y oscilante, dentro de la positiva fórmula de MERCOSUR + 1.

Entre los países analizados existen asimetrías laborales. Ellas no se explican sólo por las asimetrías económicas, sino también por las "historias nacionales" de los mundos del trabajo (organizados en instituciones empresariales y sindicales), la correlación de fuerzas entre sindicatos y trabajadores en cada país y las características de cada Estado-nación. Pero, como se deduce de la lectura del primer capítulo, existen áreas laborales en las que es necesario proceder para facilitar la armonización de las políticas laborales públicas: duración del contrato de trabajo, períodos de prueba, término del contrato por voluntad del empleador, terminación del contrato con causa justificada, terminación por causas relacionadas con necesidades de las empresas, indemnización por fin de servicios, concepto de trabajo efectivo y distintos tipos de jornadas de trabajo, salarios y remuneraciones y relaciones colectivas de trabajo. La armonización no se logra por la imposición de normas. Es un proceso progresivo que debe tener en cuenta la evolución económico-social, las transformaciones de las empresas y las formas específicas de funcionamiento de las instituciones laborales en cada país, etc.

Por cierto que, como veremos en este documento, los países del MERCOSUR experimentan simultáneamente un doble proceso de modernización y dualización de las estructuras económicas y de las empresas, con distintos niveles de productividad, sectores y rama. Para abordar los temas laborales susceptibles de políticas públicas de armonización en cada país, es necesario vincularlas con la lucha por el desarrollo económico sostenible integrado por un lado, y por la cristalización de una nueva cultura de cooperación en las empresas, por otro.

Este último tema es polémico. Lo es en los sindicatos, que tienen temor a que esta concepción favorezca la disolución de los "intereses de clase" y la emergencia de "sindicatos amarillos". Pero también lo es entre los empresarios, que prefieren mantener la dupla tensión-negociación con los sindicatos, si ello les permite bloquear la participación de los trabajadores en las empresas. Pero las transformaciones productivas y de los procesos de trabajo, junto a los "reclamos objetivos" de las economías de mercado de contar con empresas eficientes, ha generado una tendencia a favor de concebir la empresa como "comunidad de trabajo".

La participación de los trabajadores en las empresas es asunto de las políticas públicas laborales en Europa Occidental. Forma parte de las economías de propiedad mixta. Es una concepción básica para enfocar

las transformaciones productivas en el sector informal y en las economías rurales en los países de la región. Es una concepción básica para obligar al neoliberalismo a debatir seriamente sobre el futuro de las empresas privadas, públicas, cooperativas, y otras formas de asociacionismo laboral. Es una condición para armonizar los derechos laborales y sindicales con la eficiencia y rentabilidad de las empresas. La participación de los trabajadores en las empresas es un punto central de la plataforma de la CCSCS; esta participación de los trabajadores se plantea en los países de la región en su forma superior (cogestión) sólo en algunas empresas del sector público o empresas privadas en crisis "rehabilitadas" (el caso más importante es Argentina 2002), pero también se manifiesta en forma embrionaria en las empresas que cuentan con convenios colectivos administrados en forma paritaria y con instituciones sindicales en las empresas (comités de empresas, cuerpos de delegados, comisiones sindicales internas, etc.).

2. El MERCOSUR ha sido organizado siguiendo pautas del modelo de la Comunidad Económica Europea, ahora Unión Europea. Esto no excluye, como veremos, que siga presente en su funcionamiento la lógica de limitarlo a una unión comercial. El MERCOSUR cuenta con organismos decisorios y "no decisorios". Entre estos últimos se cuentan los organismos laborales: el Subgrupo de Trabajo, o SGT 10; el Foro Consultivo Económico-Social (FCES); la Comisión Sociolaboral (CSL); el Observatorio del Mercado de Trabajo (OMT); la Reunión Especializada de Cooperativas (REC) y el Foro de la Mujer. La institución pública más importante es la Reunión de Ministros de Trabajo (RMT).

De modo que existen instituciones y organismos especializados para el diseño, los mecanismos de consenso y la aplicación de políticas públicas laborales. Pero el MERCOSUR todavía no funciona realmente como un mercado común, por lo cual ni el Consejo del Mercado Común (CMC) ni el Grupo del Mercado Común (GMC) han puesto en marcha políticas macroeconómicas sociales y laborales comunes. Por eso, las instituciones sociolaborales del MERCOSUR operan lo mismo que muchos estados nacionales: como compartimentos estancos. Esta es la primera debilidad de las políticas públicas laborales en el MERCOSUR, y de ella se deriva, inevitablemente, que los organismos sociolaborales sean "no decisorios".

Las dificultades para alcanzar la meta del Arancel Comercial Común (AEC) simboliza la fragilidad que afecta al MERCOSUR, que se manifiesta

en diversas colisiones de intereses entre sus países miembros. Pero el MERCOSUR es una institución permeable a introducir organismos que prefiguren tanto el mercado común como la unión. Por lo tanto, las instituciones sociolaborales necesitan ser fortalecidas en red hasta alcanzar el status de órganos decisorios. Esta meta debe ser apoyada por los gobiernos de los países miembros. Para fortalecerse, las instituciones sociolaborales deben apoyarse en sus logros, aunque sean inestables. La dialéctica interinstitucional entre órganos decisorios y no decisorios es analizada en el capítulo tercero de este Informe, titulado "Las políticas públicas laborales supranacionales en el MERCOSUR".

Esas políticas deben garantizar el progresivo cumplimiento de las normas establecidas en la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR. Pero sería interesante localizar qué estatutos laborales permiten abrir nuevos caminos para armonizar las políticas públicas laborales. Los acuerdos supranacionales sobre Seguridad Social y Migraciones laborales indican el camino. Pero quizás, el tema de la negociación colectiva sea un campo interesante para ir avanzando, no sólo en el área de las empresas multinacionales (como ha ocurrido en los acuerdos marco en el sector automotriz entre Argentina y Brasil) sino a través de la creación de un sistema comparado de convenios colectivos nacionales por sectores o ramas que permitan, progresivamente, armonizar las políticas públicas laborales y promover los consensos tripartitos y bipartitos necesarios. También podrían ser sujeto de estudios comparados para su homologación, las políticas de formación y de calificaciones profesionales, tal como lo plantea CINTERFOR-OIT. El Observatorio del Mercado de Trabajo (OMT) del MERCOSUR podría ser la institución de investigación y propuestas sobre los temas planteados. Estos asuntos serán retomados al final de esta intervención, dado que son parte constitutiva de las llamadas políticas operacionales.

Es un buen camino para enfocar desde la práctica los complejos problemas econométricos que se plantean al considerar a nivel supranacional variables como costos laborales, estándares de productividad y competitividad, etc.

3. El capítulo cuarto de este Informe ha sido dedicado a la conflictiva relación entre el ALCA y el MERCOSUR. Las centrales sindicales miembros de la CCSCS, la ORIT-CIOSL y las otras centrales latinoamericanas se han manifestado a favor del MERCOSUR y en contra del ALCA.

Los argumentos esgrimidos por los sindicatos para oponerse al ALCA son los siguientes:

- no contempla el desafío social del continente ni expresa la voluntad política real del desarrollo económico-social de los pueblos;
- es, básicamente, la propuesta neoliberal de liberalización, desregulación y apertura económica centrada en el intercambio de bienes y servicios, y en el mercado de capitales;
- tiende a una “carrera hacia el fondo”, flexibilizando y desregulando, especialmente en lo referente a condiciones laborales, el medio ambiente, la apertura comercial y el flujo de capitales;
- tiene una evidente falta de transparencia, dado que es negociado por élites no interesadas en proporcionar información a la sociedad civil e incluso a los parlamentos nacionales;
- un acuerdo entre el MERCOSUR y el ALCA sobre bases neoliberales, si no se introducen cambios sustanciales, derivará en un acuerdo que solape los derechos de los trabajadores, la protección ambiental y la democracia, agravando las desigualdades a nivel de la región y limitando la capacidad estatal de regular las políticas sociales.¹

La posición sindical es clara. Pero una lectura cuidadosa del texto se refiere a la necesidad de que se introduzcan “cambios sustanciales”. Esta breve frase nos permite introducirnos en el meollo del capítulo cuarto: si la tendencia objetiva en los países del continente es a la integración, cómo plantear una alternativa que supere la actual controversia estática entre las fuerzas políticas, económicas y sociales adversas y favorables al ALCA, controversia que está instalada dentro y fuera de las fronteras del MERCOSUR.

En este Informe se explora la alternativa de “apostar más fuerte” que la oposición ALCA vs. Anti-ALCA, y se explora la posibilidad de construir una Comunidad Económica de las Américas. Es una alternativa no exenta de los peligros de la utopía o la posición testimonialista. Pero, ¿no fue acaso el movimiento obrero europeo la primera fuerza que planteó a fines del siglo XIX la lucha por la unidad popular y estatal en Europa como una forma de concretar la idea del internacionalismo proletario? Ahora existe la Unión Europea, a cuya

¹ ORIT-CIOSL, “Desafíos de los procesos de integración subregional en América Latina y el Caribe ante el ALCA y la Unión Europea”, mimeo, Buenos Aires, 2002.

construcción han aportado con decisión partidos políticos de izquierda y los sindicatos miembros de la Confederación Europea de Sindicatos (CES). Entonces, ¿por qué no pensar en políticas públicas laborales dentro de un esquema de integración continental?

4. Por último, podríamos utilizar esta Introducción para formular las cuestiones sociolaborales centrales en el MERCOSUR y las políticas operacionales vinculadas a ellas. La lectura de los diferentes capítulos permitirá enriquecer estas cuestiones sociolaborales y sus correspondientes políticas operacionales. Estas, dicho de otra manera, adoptan formas concretas analizando el funcionamiento de las instituciones sociolaborales del MERCOSUR. Como se observará leyendo el texto, existe una relación recíproca entre la OIT y el MERCOSUR en tanto las instituciones sociolaborales del MERCOSUR se han construido según normas básicas laborales de la OIT.

Tanto las cuestiones estratégicas como las operacionales, para ser efectivas, deben transformarse en políticas públicas laborales. Como hemos adelantado en esta Introducción, estos temas se están desplegando actualmente a través de las instituciones sociolaborales del MERCOSUR. Las cuestiones estratégicas fundamentales son las siguientes: fortalecer el status institucional de los asuntos sociolaborales; considerar a la dimensión social de la integración como un proceso armónico con las políticas económicas y comerciales; integrar a las realidades nacionales sociolaborales en el proceso de integración; considerar a la concertación y el diálogo social y político como las principales herramientas para fortalecer la dimensión social de la integración; y garantizar el papel protagónico de los actores sociales en la implementación de las políticas públicas laborales. Todas estas acciones estratégicas están contempladas en la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR. Las políticas operacionales se definen por garantizar la cooperación y el seguimiento de los acuerdos entre los gobiernos; identificar áreas de políticas públicas en las que sea posible establecer condiciones básicas exigibles que estén de acuerdo con el crecimiento económico y la competitividad de los países; avanzar en la elaboración de metodologías que evalúen los resultados de las políticas públicas laborales; apoyar el fortalecimiento institucional de los actores sociales; y por último asegurar que las políticas públicas laborales son parte constitutiva de la institucionalidad democrática de los países miembros del MERCOSUR. Resolver estas cuestiones en forma progresiva es la condición para poder homogeneizar las políticas públicas laborales en el MERCOSUR.²

² Guillermo Campero. *La cuestión laboral en el MERCOSUR: procesos, opciones y posibilidades*. Prosur, Santiago de Chile, 1999.

Capítulo 1

MERCOSUR: logros, obstáculos y omisiones

La organización del MERCOSUR es parte de la profundización del regionalismo en el mundo, a partir de los años ochenta del siglo pasado. Se destacan los bloques comerciales. La forma superior de integración, sin duda, es la Unión Europea (UE), que durante un largo proceso que abarcó décadas ha permitido construir una gran institución de integración económica, política y cultural de naciones europeas.

La formación de bloques comerciales puede o no desembocar en modelos comparables a la UE. Por ahora, la ampliación de los bloques comerciales o el desarrollo de relaciones interbloques se explica por la necesidad de los países de concentrar fuerzas económicas y políticas para las negociaciones económicas internacionales, superando las limitaciones de los sistemas multilaterales y bilaterales de comercio.³

Durante los años noventa, el MERCOSUR se fue constituyendo en uno de los proyectos de integración más exitosos entre los países periféricos. Actualmente, principalmente por los altos niveles de endeudamiento externo, los países del MERCOSUR están pasando por serias dificultades financieras. Se debate cuál debe ser la estrategia de desarrollo sostenible y de inserción internacional. El MERCOSUR sigue siendo una cuestión abierta sobre las regulaciones del comercio, las inversiones, la atracción de nuevos flujos de inversión extranjera y desarrollo (I+D), etc. Al mismo tiempo, los países del MERCOSUR están siendo envueltos en negociaciones internacionales extra-subregión. Entre ellos debe destacarse la relación entre MERCOSUR y el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), que a partir de 1998 tiene agenda establecida; las negociaciones iniciadas en el 2002 con la Unión Europea sobre la base del Acuerdo Marco de Cooperación Interregional (1998); y los compromisos acordados con la Organización Mundial de Comercio (Doha, Qatar 2001). Las relaciones entre el MERCOSUR y el ALCA, por tratarse de una cuestión continental que involucra a los EE.UU., será comentada en un capítulo especial.

En los últimos años -y particularmente durante 2002- el proceso del MERCOSUR atraviesa un período crítico. La adversidad comenzó a partir de la crisis asiática en 1997-98. Los miembros del MERCOSUR apelaron, para protegerse, a medidas económicas y financieras que

³ Guillermo Rozenwurcel. Los países del MERCOSUR buscan su lugar en el mundo. Buenos Aires, Prosur, 2001.

potenciaron las asimetrías entre los socios en estructuras productivas, incentivos y políticas económicas. Los países miembros produjeron cambios bruscos en las reglas de juego. Se presentan demoras en cuestiones como la política arancelaria, acuerdos comerciales, marcos regulatorios, políticos y de competencia (que incluyen aspectos de las políticas laborales) y políticas de coordinación macroeconómicas.

El MERCOSUR requiere una nueva recreación del pacto político que le dio origen y fortalecer las instituciones de regulación y coordinación macroeconómica. Caso contrario, las agendas nacionales -apremiadas por las crisis económico-financieras- pueden terminar por desplazar la agenda subregional. Sin cesión real de soberanía nacional, el MERCOSUR peligrará. Es necesario colocar en el centro de las decisiones políticas la visión comunitaria para prever y resolver problemas. Las instituciones políticas, como se verá, existen, y de lo que se trata es de desarrollarlas y articularlas, dentro de una estrategia realista para enfrentar la crisis global actual. Entre estas instituciones se encuentran las instituciones sociolaborales del MERCOSUR, que no son "sólo" instituciones de regulación de trabajo asalariado sino instituciones que garantizan la productividad, las innovaciones y la competitividad de las economías y las empresas.

La institucionalización del MERCOSUR no es incompatible con los "lobbies sectoriales", pero sí es uno de sus objetivos limitarlos y obligarlos a aceptar las reglas del juego adoptadas, que se basan en el disciplinamiento de sus miembros y el ejercicio de la "presión entre pares".

La fundación del MERCOSUR en 1991 fue el producto de una decisión correcta para superar la inútil puja en el liderazgo regional que históricamente había caracterizado a las relaciones bilaterales entre Argentina y Brasil. La participación de Paraguay y Uruguay no fue un "agregado", sino una condición fundamental para acelerar el fin de la puja entre Argentina y Brasil. La decisión tomada en 1995 de establecer un arancel común no sólo tenía valor económico sino también simbólico: se organizaba una voluntad política común entre los cuatro países para crear un mercado común. La etapa a recorrer hasta el mercado común exigía la formación progresiva de una unión aduanera, la eliminación de las trabas arancelarias y para-arancelarias en el comercio entre los socios y el arancel común exigía incluir productos exceptuados.

La política dirige a la economía y no a la inversa. De allí la importancia de las instituciones políticas y sociolaborales del

MERCOSUR. También corresponde a esa decisión de colocar a la política en el "puesto de mando" la firma de los Jefes de Estado, en 1996, de la "cláusula democrática" y la reunión de éstos en Buenos Aires en el 2002, que acordó extender la región a Chile y Bolivia y nombrarla "zona de paz" (que excluye las armas de destrucción masiva).

En términos políticos el MERCOSUR ha tenido importantes consecuencias positivas que indican que es el camino correcto para que los países involucrados logren tener voz y peso político en el sistema-mundo actual. El MERCOSUR es el "círculo concéntrico" de protección, de inserción y de identidad política de los países del Sur en el sistema-mundo actual. Los primeros éxitos políticos han sido la desaparición de los conflictos potenciales entre los países que lo integran, la mejora de la estabilidad democrática y la creación de instituciones que prefiguran la "governance" del MERCOSUR.⁴

Hoy la crisis financiera afecta al MERCOSUR. Pero en la década de los noventa el intercambio total de los países miembros (intra y extra bloque) pasó de U\$S 73.800 millones a casi U\$S 171.000 millones, lo que representa un crecimiento promedio del 8,8%. El mundo percibía así el dinamismo del MERCOSUR. En ese mismo período el total del comercio intrabloque pasó de U\$S 8.200 millones a U\$S 35.800 millones, lo que implica un crecimiento promedio anual del 15,9%. El crecimiento intrabloque fue superior al extrabloque, característica común a todos los espacios de integración (UE, NAFTA, APEC Asia, Pacífico, etc.) Los socios más dinámicos extrabloque fueron México, Chile y China.⁵ Los principales proveedores regionales (importaciones) del MERCOSUR fueron EE.UU. y la Unión Europea.

Pero es necesario destacar que durante la década de los noventa, el saldo comercial del bloque con el resto del mundo pasó de un superávit de U\$S 19.043 millones en 1990 a un déficit máximo de U\$S 15.470 millones en 1997, para reducirse a U\$S 1.790 millones en 2000. También durante esta década aumenta el endeudamiento externo por la entrada indiscriminada de inversiones financieras. Los "desvíos de comercio" eran inevitables, lo mismo que el endeudamiento financiero, por el hecho de que sólo en una pequeña proporción se podía modificar la oferta exportable, que continúa siendo de *commodities*. Los coeficientes

4 Roberto Bouzas, "Al MERCOSUR le falta política", Buenos Aires, Escenarios Alternativos, año 4, nº 9, 2000.

5 Guillermo Rozenwurcel, op. cit., p. 7.

de apertura extra-zona fueron bajos. La crisis brasileña de 1999 y la devaluación del real deterioró las relaciones comerciales al interior del bloque, y surgieron presiones en los países, en particular en Brasil, para proteger sus mercados nacionales dentro del MERCOSUR.

El otro aspecto conflictivo, al cual nos hemos referido, es el comportamiento de los flujos de Inversión Extranjera Directa (IED). La IED es una herramienta para la internacionalización de los procesos productivos, pero presenta un cierto grado de volatilidad en el MERCOSUR. No se establecieron todas las normas necesarias sobre los empleos transnacionales y los fondos de inversión. Las recetas desregulatorias del FMI y el BM para las IED fueron aplicadas. Se favorecieron las privatizaciones masivas de empresas públicas. Como resultado de este proceso, las filiales de empresas multinacionales alcanzaron a representar en Argentina y Paraguay en el 2000 más del 50% de las exportaciones, en Brasil el 53% y en Uruguay el 30%.⁶ Se produjo un proceso de modernización productiva por impacto de la IED en la industria manufacturera (petroquímica, automotriz, alimentos, bebidas, tabaco), especialmente en Argentina y Brasil, pero la combinación entre IED, privatizaciones y política desregulatoria aceleró la crisis relativa de los subsistemas industriales en los países de la región.

Los sectores especializados en *commodities* agro-industriales, pese a su importancia, no pudieron jugar los roles de "arrastre" de la cadena productiva, por no ser integrados al sistema multilateral de comercio. Las promesas de liberalización y compensaciones contenidas en el Acuerdo Sobre Agricultura del GATT no se cumplieron.⁷ Pero debe señalarse como positivo que los países del MERCOSUR mantienen una posición común sobre este tema en la Organización Mundial del Comercio (OMC). Es importante recordar que en los marcos de la vigésima reunión del Consejo del Mercado Común y Cumbre de Jefes de Estado del MERCOSUR (Buenos Aires, junio 2001) se resolvió mejorar el formato para retomar las negociaciones sobre *commodities* con EE.UU. y la UE, bajo la fórmula del 4 + 1 (MERCOSUR + Chile).

Al MERCOSUR se le plantean obstáculos que enfrentar y superar. Estos obstáculos son los siguientes:

- *Afianzamiento institucional*. Como veremos en los próximos capítulos, el MERCOSUR "sub-utiliza" instituciones que favorecen el

6 D. Chudnosky y A. López, "El boom de inversión extranjera directa en el MERCOSUR en los años 1990: características determinantes e impacto", mimeo, Buenos Aires, CENIT, 2000.

7 J. Nogués, P. Sanguinetti y F. Sturzenegger, *Argentina y la agenda de negociaciones comerciales internacionales: el MERCOSUR, el NAFTA y la Unión Europea*, Buenos Aires, Asociación de Bancos de la Argentina, 2001.

comportamiento comunitario de sus socios. Incluso existen tribunales arbitrales ad hoc poco utilizados.

- *Coordinación de políticas macroeconómicas.* En el 2000 se creó el Grupo de Monitoreo Macroeconómico (GMM), que estableció metas y plazos de convergencia en materia fiscal, de deuda pública, de inflación y de estadística. Ahora este sistema está en crisis por los acontecimientos que se han producido entre fines de 2001 y todo el 2002 en los países miembros.
- *Consolidación del Arancel Externo Común (AEC).* En 1995 el MERCOSUR se constituyó como una unión aduanera imperfecta, pero no se implementa de manera uniforme el arancelamiento común acordado. Continúan las preferencias comerciales no multilateralizadas que perforan el arancel externo. Se requiere continuar con los esfuerzos para aplicar el acuerdo de junio de 2001, que establece que los países miembros no negocian en forma bilateral con terceros países o bloques.
- *Políticas públicas que distorsionan la competitividad.* La competitividad intrarregional es "imperfecta". Coexisten regímenes de subsidios y de apoyo estatal entre los socios que generan asimetrías en materia fiscal, financiera y comercial. Se requieren políticas públicas comunitarias para incentivar la inversión, la producción y la exportación.

También las políticas públicas son necesarias para eliminar/corregir medidas restrictivas al comercio recíproco que se han potenciado a partir del impacto de la crisis asiática (1997-98) sobre el MERCOSUR. Es asunto prioritario continuar las negociaciones entre los socios para limitar el uso de los mecanismos de admisión temporaria y el *draw back* en el comercio intrazonal que desvirtúan el fin del AEC. Son necesarias políticas públicas que bloqueen la apertura recíproca de los mercados de servicios (transporte y financieros), eliminando las asimetrías que discriminan a los proveedores nacionales. Por último, el MERCOSUR no ha abordado la problemática de sus economías más pequeñas (Paraguay y Uruguay) según políticas similares de fondos estructurales y de compensación, existentes en la UE.

En síntesis, el MERCOSUR debe encarar las "asignaturas pendientes" para avanzar en una dirección más profunda.⁸ Ahora bien, la situación que hemos comentado no ha incluido la variable sociolaboral. Los especialistas

⁸ Federico Peña, *Frentes de acción para un MERCOSUR posible y deseable*, Buenos Aires, Informe Uno, 2000.

que estudian el MERCOSUR, salvo excepciones, consideran los mercados laborales de los socios como una variable a tener en cuenta para "ajustar" los comportamientos macroeconómicos y de las empresas y/o asegurar la cohesión social en los países miembros. Lógicamente, esos enfoques son imprescindibles. Pero los mercados laborales no se articulan sólo como relaciones técnicas de trabajo, sino que se articulan a través de relaciones sociales entre asalariados y empleadores. Sin fortalecer las instituciones socio-políticas del MERCOSUR y garantizar las negociaciones laborales subregionales por rama, por sector y en las empresas, difícilmente se pueden lograr políticas públicas de eficiente funcionamiento en el mercado común. Para analizar las políticas públicas laborales existentes y posibles se requiere comenzar por pasar revista al estado de los mercados de trabajo y las políticas públicas en los países miembros del MERCOSUR, tema que generalmente es omitido en los estudios económico financieros. Así podremos localizar los logros, los obstáculos y las omisiones en las políticas públicas laborales en el MERCOSUR.

Capítulo 2

Los mercados laborales y las políticas públicas laborales en los países miembros

Después de la "década perdida" ('80), los países de América Latina van incorporándose a la globalización con diversas formas de inserción. La formación del MERCOSUR ha sido una respuesta subregional al desafío de la globalización. En este contexto, es necesario comentar como se comportaron los mercados laborales nacionales y si existen signos de inicio de construcción de un mercado de trabajo subregional.⁹ Comentaremos los casos de Uruguay, Argentina y Brasil, dado que no contamos con información fidedigna sobre Paraguay.

1. Uruguay

1.1 El gobierno democrático que asumió en 1985 hereda a un país con varios años de recesión económica, elevado déficit fiscal y una desocupación del 12%, habiendo caído los salarios entre 1975 y 1985 en un 50%.¹⁰ Durante 1985-1990, un movimiento sindical sumamente

9 Jaime Ensignia (ed.), Mercados laborales y políticas ocupacionales en el Cono Sur: estudios nacionales, Santiago de Chile, Friedrich Ebert Stiftung, 2002.

10 Op.cit.

activo, organizado en una central sindical única (PIT-CNT), plantea reclamos salariales y la restauración del modelo de negociación colectiva preexistente a la dictadura militar. Cuando Uruguay cofunda el MERCOSUR en 1991, su estado económico-financiero y el mercado de trabajo habían mejorado: la economía creció al 3,8% acumulativo anual, el déficit fiscal se había reducido, el salario real medio había subido en un 22% y la desocupación se redujo del 11,9% al 8%.¹¹

En los gobiernos siguientes (1990-1994, 1995-99 y 2000-01) pasa a predominar la apertura de la economía. Se inicia y desarrolla el ciclo organizador de la economía de libre mercado, desregulaciones y reducción del papel del Estado en las regulaciones económicas y laborales. Rigen programas de ancla cambiaria y de equilibrio presupuestario. En el 2000 el mercado de trabajo muestra el récord histórico de 15,6% de desempleo.

En la década de los noventa el mercado de trabajo, el empleo y desempleo, sufrieron cambios importantes. Durante la década se verifican oscilaciones en la demanda de trabajo, dado que la demanda tuvo un crecimiento sostenido hasta 1995, cuando desciende por dos años, vuelve a crecer en 1998 y a partir de ese año desciende sistemáticamente, en Montevideo y en el interior del país (en esta área, durante la década, predomina la estabilidad y no el crecimiento). Las oscilaciones en el mercado de trabajo, hasta 1998, son compatibles con el aumento constante de la tasa de actividad (especialmente por la integración de mujeres al mercado de trabajo).

Hasta 1998 la evolución del mercado de trabajo tiene correlación con los impactos externos y el crecimiento del producto en los momentos de recuperación de las crisis. El desempleo es estable hasta 1995 (9%), sube en 1996-97 (12%), retrocede al 10,5% en 1998 y sube luego constantemente hasta alcanzar la cota del 16% a mediados de 2001. Dos factores incidieron entre 1999 y 2001 en el aumento del desempleo: la crisis agraria y la consiguiente paralización de la industria frigorífica y cuando se comprueba que en Brasil la devaluación de 1999 no es seguida por la inflación, por lo que en Uruguay (y también en Argentina y Paraguay) se desatan presiones proteccionistas, que desembocan en inestabilidad en los mercados, con lo cual las empresas acentúan sus políticas de reducción de costos laborales. La ausencia de

11 Juan Manuel Rodríguez. "Mercados y políticas laborales en Uruguay en la década del noventa", en Jaime Ensignia (ed.), op. cit.

medidas anticíclicas o protectoras del nivel de actividad interna redujeron la elasticidad-empleo por las caídas del producto en 1996-97 y en 1999-2001. El principal segmento ocupacional fue el trabajo industrial, afectado por la caída de competitividad del sector.

Durante la década de los noventa se producen cambios importantes en la estructura del empleo. Las actividades primarias (minería y agricultura) mantuvieron su participación en la población ocupada, mientras la industria manufacturera la redujo de 21,1% en 1991 al 15,5% en el 2000, y creció en igual período la participación en las actividades de comercio y servicios (del 53,3% al 66,5% en todo el país).

Los principales cambios en las categorías ocupacionales durante los años 1991-1999, en un país de baja industrialización como Uruguay, se concentran en tres fenómenos: caída en el empleo público (pasan del 22,7% al 16,6%); niveles altos de desempleo estable entre jóvenes (24-25% de tasa de desempleo) y aumento en los mayores de 35 años; y por último debe señalarse que se registra el aumento del desempleo cuando el nivel educativo es menor (entre 1991 y 1999 la tasa de desempleo crece para los trabajadores con educación primaria completa e incompleta en un 43,4%, la de mayor crecimiento).

En Uruguay, en 1999, el 54% de la Población Económicamente Activa (PEA) tenía "problemas de empleo", según las categorías definidas por OIT-PREALC (desempleo, precariedad, informalidad y subempleo). En 1999 los desocupados eran del 11%, los precarios el 19,8%, los subempleados el 3,6% y los informales el 19,2%.¹² Los desocupados y subempleados pueden explicarse parcialmente por los períodos recesivos. Pero los trabajadores precarios e informales, que suman el 39%, lo son por los límites de la modernización de las estructuras productivas y de servicios, dadas las políticas gubernamentales y de las empresas que fomentan la informalidad y la precarización del empleo. El 90% de los trabajadores precarios y el 80% de los informales (cuentapropistas) no cuentan con Seguridad Social. Precarios e informales tienen tasas mayores en el Interior, y los desempleados y subempleados tienen tasas mayores en Montevideo.

Los problemas de empleo son mayores en las mujeres que en los hombres (57% y 40% respectivamente). El desempleo, el subempleo y la precariedad afectan más a las mujeres, mientras que la informalidad

¹² Instituto Cuesta-Duarte, "Informalidad y seguridad social en Uruguay", mimeo. Montevideo, 2000.

afecta más a los hombres. En cuanto al nivel de ingresos, los que nos tienen problemas son un 26% promedio para la década. Los subempleados tienen ingresos mensuales inferiores a la media (del 28% menos), pero sus ingresos son superiores a la media, lo que indica que su problema central es de limitación en el número de horas de trabajo. Los más perjudicados, entre los ocupados, son los trabajadores precarios, con ingresos iguales al 55% del promedio y con tendencia también descendente. Los informales tienen ingresos iguales al 89% de la media.

Al final de la década, el 55% de los desempleados se encuentran en hogares pertenecientes a los tres deciles de menor ingreso. Así el desempleo y la precariedad se localizan y amplían la pobreza. La heterogeneidad se va inclinando en Uruguay -ya antes de la crisis financiera de 2002- hacia la precarización y los bajos ingresos.¹³

1.2 ¿Cómo funcionaron las políticas para el mercado de trabajo uruguayo en la década del los noventa? Comencemos por las relaciones laborales.

Al regreso de la democracia se restablecieron los "Consejos de Salarios" (que negocian salarios y condiciones de trabajo). Son de integración tripartita (empresarios, trabajadores y gobierno) y su ámbito son sectores económicos que, en general, coinciden con las ramas de actividad económica. Los Consejos de Salarios son la "forma nacional" de existencia de la negociación colectiva. Pero en 1991 el gobierno deja de participar en los Consejos de Salarios, salvo que exista pedido expreso de una de las partes sociales. El gobierno conserva su potestad de fijar el salario mínimo nacional y rural.

En la actualidad la negociación salarial casi ha desaparecido y sólo subsistía en 1999 en cinco sectores regulados por el Estado. Lo que se desarrolla es la negociación colectiva a nivel de empresas, en las que se negocia no sólo salarios a secas, sino temas de flexibilidad salarial y horaria y de organización del trabajo. Son negociaciones bipartitas: en el año 2000, el 90% de los convenios fueron de empresa. Así, hay menos convenios por sector y menos trabajadores beneficiados por los contratos colectivos.¹⁴

13 OIT, *Panorama laboral 2001*, Lima, OIT, 2001.

14 Juan Manuel Rodríguez, *op. cit.*, p. 28.

Los cambios en la negociación colectiva fueron fundamentados por los diferentes gobiernos en que la apertura de la economía exigía una correcta asignación de capitales por "mercados libres", sin intervención del Estado. Así el Ministerio de Trabajo justificó su "neutralidad" frente a las negociaciones colectivas. Sin regulación estatal y negociando por empresas, se favoreció la concentración económica, dado que sólo las empresas grandes podían otorgar beneficios a los trabajadores, mientras que las empresas chicas recurren al trabajo no registrado y se niegan a otorgar mejoras salariales para protegerse, y la precariedad laboral potencia la caída de la demanda efectiva. En esta última situación se encuentran en el 2000 el 95% de las empresas uruguayas que concentran a menos de 9 trabajadores. Los sindicatos uruguayos, estructurados en federaciones sectoriales de segundo y tercer grado, han tenido grandes dificultades (técnicas, organizativas y políticas) para adaptarse a los cambios en las negociaciones colectivas articuladas o por empresas.

También se han producido cambios en la legislación laboral. Como es conocido, en Uruguay no existe una legislación sobre negociaciones colectivas. El marco normativo son los convenios de la OIT n° 87, de libertad sindical; n° 98, de sindicalización y negociación colectiva, y el n° 154, de fomento de la negociación colectiva. Sólo el convenio n° 98 ha sido reglamentado. Existe una legislación laboral protectora del trabajo individual (despidos, actos antisindicales, etc.). Pero también en este campo se observan retrocesos durante la década de los noventa (dirigidas a flexibilizar la legislación sobre contratos a tiempo completo o "de temporada"), sobrehorarios comerciales, reducción de aportes a la seguridad social sobre salarios en especie, reducción del tiempo de prescripción de los créditos laborales de 10 a 12 años, y otros.

El argumento gubernamental fue siempre el mismo: la rigidización sobre los contratos de trabajo colectivos o individuales desestimulaba la utilización de la mano de obra, aumentando la desocupación. Era la fórmula propuesta por el Banco Mundial.¹⁵ Fue adoptada formalmente en la Ley de Promoción y Fundamento de las Inversiones Nacionales y Extranjeras en 1996. En febrero de 2000, un mes antes de asumir el nuevo gobierno, dos decretos completan la mencionada ley en materias de salario (salario nacional) y jornadas discontinuas para la industria y el comercio. Ahora son cláusulas excluidas de las negociaciones colectivas. También el actual gobierno ha manifestado que es partidario

15 Banco Mundial, *El mundo del trabajo en una economía integrada*, Washington DC, 1995.

de eliminar la jornada de 8 horas diarias, abriendo los máximos legales a cómputos semanales mensuales o semestrales.

En síntesis, en un país en el cual la legislación laboral se basa en derechos individuales y casi no existen derechos colectivos de trabajo, la estrategia gubernamental en la década de los noventa se ha basado en adaptar las cargas del trabajo a los ciclos productivos o la volatilidad de los mercados sin sufrir mayores costos laborales. Las reacciones empresarias uruguayas han sido favorables a estos cambios en la legislación del trabajo. Las reacciones de los sindicatos agrupados en el PIT-CNT se han orientado hacia la oposición.

1.3 Los sindicatos uruguayos se han visto enfrentados a otro problema: la proliferación de contratos unipersonales y de terciarizaciones generadas en empresas independientes bajo el régimen de contrato de obra. Son sociedades de responsabilidad limitada y cooperativas. Estas empresas no realizan aportes a la seguridad social cuando se trata de unipersonales. El trabajador pasa a ser un independiente. Trabaja a "resultados". No son sujetos de los Consejos de Salarios en extensión ni sindicalizables. El gobierno ha tratado de balancear los retrocesos en el tripartismo a través de "pactos sociales". Los sindicatos han logrado participar en tres ámbitos institucionales de concertación: el Directorio del Banco de Previsión Social (BPS), la Comisión Sectorial para el MERCOSUR y la Junta Nacional de Empleo (JUNAE), que asesora a la Dirección Nacional de Empleo (DINAE).

En la década de los noventa, los gobiernos han dado impulso a una variedad de políticas activas y pasivas de empleo. La política pasiva principal es el seguro de desempleo, sistema que se crea en 1958. Se ejecuta a través del BPS. Protege a trabajadores desocupados "forzados" de la actividad privada, salvo rurales y los que tienen cajas de jubilaciones y pensiones propias. El seguro se recibe por seis meses ampliable.

Las políticas activas son varias, y se ejecutan por la DINAE. La ley 16.376 (1996) autoriza a las empresas a deducir del pago de impuestos a los gastos de capacitación e innovaciones tecnológicas aplicadas. El decreto 257/1995 exonera a las empresas que contraten trabajadores por 90 días en proceso de capacitación por la DINAE, de pagar aportes a la seguridad social (aunque deben aportar del Fondo de Reversión Laboral, FRL).¹⁶

¹⁶ Adolfo Ciudad, *Reformas laborales y procesos de integración en los países de la OEA*, OIT, Lima, 2002.

La DINAE fue creada en 1992. Sus objetivos son estudiar la evolución del mercado de trabajo y la demanda de calificaciones. Es una Dirección del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Implementa cursos para los trabajadores. Pero al mismo tiempo funciona dentro de la mencionada Junta Nacional de Empleo, entidad tripartita. La JUNAE es presidida por el Director de la DINAE. La JUNAE administra el FRL, que se constituye con aportes de los trabajadores y empleadores. Existe así una institución pública DINAE/JUNAE. Los principales programas de la DINAE son:

- Reconversión de Trabajadores en Seguro del Desempleo
- Recalificación Profesional para Grupos Especiales (calificación y competencias en las empresas, micro emprendimientos, etc.)
- Inserción Laboral para Jóvenes (ProJoven: retorno al aula, para trabajadores rurales, de igualdad de oportunidades y para discapacitados)
- Apoyo a Micro Emprendimientos (CINCO y PIP)
- Competencias Laborales (de competencias y calificaciones finalizado en el 2000)

Como hemos dicho, DINAE/JUNAE se financian con aportes de trabajadores y empresarios. Los recursos principales del Estado sólo cubren el 8,37% de los gastos (para el período 1995-99). El presupuesto promedio de la DINAE/JUNAE es de 6 millones de dólares. Esto significa el 15% de los gastos en programas activos de empleo, dado que los gastos por el seguro de desempleo alcanzan el 85% de los recursos. Las políticas activas y pasivas de empleo equivalen al 0,44% del PBI (1999). No son prioritarias del gasto presupuestal. Tampoco son el resultado de la coordinación con otras políticas públicas en las áreas de la industria, el agro o los servicios. Sólo el sector educativo participa como oferente de capacitación. La DINAE no tiene un lugar importante en los objetivos gubernamentales.¹⁷ Los impactos de los programas activos de empleo sobre la empleabilidad no son relevantes, salvo cuando se identifican con demandas laborales puntuales en la fase ascendente del ciclo económico por sectores.

17 Juan Manuel Rodríguez, op. cit., p. 44.

2. Argentina

2.1 Los problemas laborales y de empleo que registra la economía son de tipo estructural y de antigua data. Comienzan en la década de los sesenta, por la disminución en la calidad del pleno empleo, por el inicio del colapso del régimen de acumulación basado en una economía de industrialización intermedia. Pero la desocupación y la precariedad laboral se multiplicaron en la última década, a partir de las reformas estructurales provocadas por el régimen de convertibilidad, las privatizaciones y las desregulaciones. En este marco el fenómeno del desempleo pasó a constituirse en el principal factor de exclusión social.¹⁸

A principios de la década del '90, al igual que otras economías latinoamericanas, la Argentina experimenta un ciclo de reactivación en el contexto de estabilización monetaria y reformas estructurales. Se esperaba que las reformas laborales fueran un componente positivo en una economía competitiva, diversificada y flexible. Es decir, el plan del Ministro Domingo Cavallo en el primer gobierno del Presidente Carlos S. Menem. Se creyó que las metas eran factibles, pero luego de la crisis del Tequila a fines de 1994, si bien el nivel de actividad se recuperó entre mediados de 1996 hasta 1998, la nueva serie de choques externos (crisis financieras del sudeste asiático, la crisis rusa y la devaluación de real brasileño) dieron inicio a una prolongada recesión que ahora en 2002 se ha transformada en depresión con *default* financiero.

2.2 Los logros alcanzados en materia de estabilización y reactivación económica entre 1991 y 1994 no redundaron en la creación de puestos de trabajo en igual magnitud. En esta fase, mientras el PBI creció un 29%, el empleo urbano sólo lo hizo en un 4%. La mayor pérdida de empleo tuvo lugar en el sector informal y "cuenta propia", así como en el sector público (administración central y empresas privatizadas). Luego de la crisis del Tequila -a partir de 1995- comienza una fuerte destrucción de puestos asalariados formales de baja y media calificación, lo cual origina mayor desocupación abierta, mayor rotación laboral y subempleo. Estos fenómenos dan lugar a un aumento sinérgico de la fuerza de trabajo en los hogares (principalmente por la búsqueda de empleos de jóvenes y mujeres).

¹⁸ Agustín Salvia, "Mercados laborales y políticas ocupacionales", en Jaime Ensignia, op. cit., p. 49.

Durante 1996-98, tuvo lugar un aumento neto de 800.000 nuevos puestos de trabajo, en una gran proporción de baja calidad. Al mismo tiempo, el sector moderno de la economía en reconversión productiva continúa desplazando trabajadores de baja calificación y rotándolos por empleados de nivel técnico y profesional. En 1999, con la nueva crisis, se potencian los fenómenos negativos ya presentes en el mercado laboral desde 1990, a saber:

- La tasa de actividad creció en un 9,5% entre 1990-2000, estimándose la PEA urbana en 2001 en 13,9 millones de personas.
- Se produce una caída de los puestos de más de 35 horas semanales. Disminuye la tasa de pleno empleo en 10%, lo cual, sobre un stock de 9,7 millones de ocupados, muestra un déficit de 1 millón de puestos de trabajo de estas características.
- Tiene lugar un aumento de subempleo visible, que afecta a 2 millones de trabajadores.
- La desocupación abierta creció entre 1990 y 2000 en un 200%, alcanzando otros 2 millones de personas. En el 2002, la tasa de desocupación abierta desciende al 25,7%, unos 3 millones de trabajadores.
- A fines del 2000, los problemas de empleo alcanzan al 30% de la PEA urbana, cifra que ha ascendido a un 40% en 2002. El déficit de empleo pleno y formal urbano asciende en el 2000 a 7,8 millones de puestos (57%), incluido el empleo informal y la desocupación horaria (5,8 millones).
- En el primer semestre del 2002, la pobreza y el desempleo conviven en un universo común: 53% de la población son pobres (menos de 200 dólares por unidad familiar) y cerca de 8 millones viven en la indigencia (menos de 80 dólares por unidad familiar).

¿Cómo se ha llegado a esta situación de crisis catastrófica en el mercado de trabajo? Todo comenzó con la direccionalidad neoliberal que signa el proceso de reformas estructurales iniciado en los noventa. Dos enfermedades de la economía convergen y se superponen. La vieja enfermedad del agotamiento definitivo del modelo "nacional-industrialista" semi-autárquico y la nueva enfermedad del ajuste estructural neoliberal, generado por políticas del Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y sus socios locales del *establishment* argentino.

Durante la década de los noventa se produjeron una serie de reformas laborales regresivas. Se producen en el sector público en el marco de la Reforma del Estado y la apertura de inversiones y la posterior privatización de empresas públicas. De acuerdo al Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), en el sector público nacional se perdieron 185.000 puestos de trabajo (130.000 corresponden a empresas públicas privatizadas).¹⁹ Una parte de esos desocupados fue desplazada a negocios familiares por cuenta propia y cooperativas (vía fondos indemnizatorios, retiros voluntarios, etc.). Cierran numerosas firmas privadas y pequeños negocios cuasi-informales en sectores productivos y no transables, generando desempleo y empleo no registrado. La reducción de costos impositivos laborales y empresariales directos debía promover la creación de empleos. Pero la desindexación de remuneraciones, la disminución de obligaciones patronales y varias medidas tendientes a la flexibilización de contratos y despidos implicaron reducción de costos laborales, pero también disminución de plantillas y descalificaciones por rotación de personal.²⁰

En síntesis, la desocupación horaria superó rápidamente los dos dígitos (14% de la fuerza de trabajo y 20% del empleo), el trabajo asalariado se precariza crecientemente (aumenta el 138% y llegó al 38% de la fuerza de trabajo en relación de dependencia), el empleo formal privado abarca sólo el 25% del empleo formal, aumenta la precariedad contractual, la rotación laboral y las diferenciaciones salariales en el sector informal no estructurado y cae en forma sistemática el ingreso laboral mensual para puestos de trabajo de baja calificación (de \$550 mensuales en 1993 a \$400 en 2000). Las remuneraciones reales en puestos de trabajo de mayores calificaciones en el sector formal se incrementan en un 10% entre 1992 y 2000 (de \$660 en 1992 a \$730 en 2000).

El "achicamiento" del mercado laboral durante los noventa dio lugar a un incremento sistemático de la oferta laboral, la precarización y la exclusión. Crece el uso de trabajadores "adicionales" en los hogares (hijos jóvenes, feminización del empleo, etc.). El único estímulo fuerte para la calidad del empleo se produce en grupos calificados (jóvenes profesionales y técnicos) en el sector moderno estructurado privado,

19 Programa Cambio Estructural y Desigualdad Socia., Instituto de Investigaciones Gino Germani FCS-UBA en base a datos de la EPH-INDEC, mimeo, Buenos Aires, 2001.

20 O. Altamir y L. Becaría. "La distribución del ingreso y el nuevo orden económico", en Sociales. Revista Iatinaamericana de política social, n° 2, Buenos Aires, 2000.

en términos de movilidad ocupacional y mejoras del costo de oportunidad. Se concentra en los niveles medios altos la estructura social.²¹ Pero la dominante fue la oferta laboral insatisfecha en los sectores de trabajadores menos calificados. En síntesis, el inicio de la década del 2000 muestra un mercado laboral mucho más segmentado, con un estancamiento regresivo del empleo formal, un mayor peso del trabajo asalariado no registrado y de la desocupación horaria en el nivel de empleo, una oferta laboral cada vez más asociada a actividades informales, ocupaciones "refugio" y/o a planes de empleo social, y niveles elevados de desocupación y pobreza mutuamente asociados.²²

2.3 Los gobiernos justicialistas (peronistas) presididos por C. S. Menem asumieron una agenda laboral acorde con la aplicación del ajuste estructural. Las reformas laborales debían apuntar a una mayor flexibilización del mercado de trabajo. El mejoramiento en la productividad del trabajo terminaría teniendo efectos positivos en materia de empleo a largo plazo. Según el gobierno justicialista, se argumenta que:

- los problemas de empleo en Argentina no surgieron con las reformas, sino que las reformas los hicieron evidentes;
- el crecimiento económico *per se* no alcanza para conseguir el aumento de empleo, y se requiere flexibilizar las relaciones laborales;
- el desempleo tiene como principales causas el déficit de calificaciones de los desocupados y la rigidez de los salarios.

Por lo tanto, el gobierno aplica durante la década de los noventa, con avales expresos o consentidos de la CGT oficial y las organizaciones empresarias (incluidas las organizaciones PyMES), un programa centrado en una serie de medidas flexibilizadoras, dirigidas a controlar los salarios del sector formal, acelerar la desregulación del mercado de trabajo, descentralizar las negociaciones colectivas en el ámbito de las empresas, flexibilizar los contratos y privatizar los fondos sociales de la seguridad social, la seguridad laboral y la salud. Aplica estas medidas con apoyo del BM y el Banco Interamericano de Desarrollo.²³

21 Juan Ujach y Ernesto Kritz, *Un trabajo para todos. Empleo y desempleo en la Argentina*, Buenos Aires, Consejo Empresario Argentino, 1997.

22 Agustín Salvia, *op. cit.*, p. 58.

23 Julio Godio, "Las políticas de los organismos multi-bilaterales de crédito y su impacto en las relaciones laborales en América Latina", Buenos Aires, FES, 2002.

La presión social por mantener la estabilidad favoreció la aplicación de las reformas laborales. Estas tuvieron apoyo mayoritario en el Congreso Nacional. Se realizaron a través de leyes o decretos-leyes. Pero las normas legales siempre sucedieron a flexibilizaciones "de hecho" logradas en el ámbito de las empresas y, en algunos casos, a través de "actualizaciones" de los contratos colectivos de trabajo.

Es importante destacar que esas medidas tenían como fin "disciplinar el empleo" y contener al desempleo. Pero no pueden ser entendidas fuera de una época en que la Argentina requería estabilidad y apertura a los mercados mundiales, esto es, adaptarse a la globalización. Así, las dificultades financieras y de competitividad generadas por la apertura y el tipo de cambio llevan a que empresarios y trabajadores coincidieran en evitar el cierre de empresas, transformarlas productivamente, mantener los puestos de trabajo a cambio de ajustes en la remuneración y acuerdos de no registración laboral. La reducción de costos laborales para ganar competitividad fue aceptada por la sociedad en 1991-2000.

El gobierno, al tiempo que aplicaba las reformas laborales, se orientó simultáneamente a tratar de atender la reconversión de los desocupados. Por eso, para entender este proceso, es necesario distinguir tres tipos de intervenciones: a) las reformas institucionales; b) las políticas de asistencia al desempleo; y c) las políticas llamadas de "capital humano".

2.4 Las reformas institucionales en materia de empleo comienzan en 1991. Continuarán durante toda una década, sobre la base de un malentendido permanente entre el gobierno y los sindicatos opuestos al menemismo. Mientras que el gobierno dirá que son reformas destinadas a "crear empleo" (cosa que no sucedió), los sindicatos (Movimiento de los Trabajadores Argentinos, o MTA, escisión dentro de la Confederación General del Trabajo peronista, y la Central de Trabajadores Argentinos, o CTA, alianza entre peronistas, socialcristianos, socialistas y comunistas) dirán que no crea empleos. En realidad, las reformas institucionales no tenían que ver con crear o no crear empleos. Estaban dirigidas a flexibilizar el sistema de relaciones laborales para adecuar los costos de la fuerza de trabajo a las transformaciones productivas y organizacionales en las empresas, a costa sí de los trabajadores, aumentando el poder de la autoridad empresarial.

La primera legislación fue la Ley del Empleo 20.013, de 1991. Le siguieron otras leyes o decretos concentrados en la reducción de las

contribuciones patronales, la flexibilización de los contratos laborales y la introducción de capital privado en el ámbito de la seguridad social y la atención de la salud. Se tomaron decisiones para desregular y descentralizar la intervención sindical sobre las relaciones laborales. Todas fueron reformas hechas dentro del formato de desregulaciones propuesto por el BM para reducir costos laborales, aumentar la productividad y acelerar el proceso de modernizaciones.²⁴ Fueron reformas sobre tres líneas básicas:

- a) flexibilización de las relaciones laborales, reducción de costos laborales y remuneraciones (flexibilidad interna y externa, nuevas modalidades de contratación, disminución de impuestos y contribuciones laborales, reducción de costos laborales directos e indirectos, etc.);
- b) descentralización de las negociaciones colectivas (por cierto, bloqueadas desde 1998, y que siguieron así durante toda la década, salvo para algunas actualizaciones de cláusulas sobre condiciones de trabajo y nuevos convenios colectivos en empresas privatizadas y algunas empresas multinacionales) y debilitamiento del poder sindical (reglamentación del derecho de huelga, descentralización de la negociación colectiva y desregulación de las obras sociales sindicales);
- c) introducción dominante del sector privado en el manejo y regulación del sistema de seguridad social (privatización de los fondos previsionales con la creación de las AFJP y la creación de empresas privadas aseguradoras de riesgos de trabajo, ART).

Como hemos dicho, la reforma laboral comienza con la Ley de Empleo 20.013. Por esta ley se creaban modalidades promovidas y flexibles de contratación, junto a una serie de medidas destinadas a fiscalizar y regularizar el trabajo no registrado. Establecía mecanismos de intervención y regulación tripartita para situaciones de crisis y reestructuración productiva y creaba un Fondo Nacional de Empleo con contribuciones patronales para protección del trabajador desocupado y programas de emergencia ocupacional.

A partir de ese año se aprobaron otras leyes y decretos hasta 1997, destinados a reducir los costos laborales, ampliar las modalidades contractuales promovidas por la ley 20.013, creación de períodos de prueba,

²⁴ Julio Godio, *op. cit.*

reducción de costos salariales directos, por accidentes laborales y por despido y control sobre aumentos en las remuneraciones. Esto se implementó a través de la Ley de Accidentes 24.028 de 1991, la ley de Fomento del Empleo 24.465 y la ley PyMES 24.467, ambas de 1995, la ley ART 24.557 de 1996 y un conjunto de decretos firmados entre 1992 y 1997.

Sin embargo, en un contexto de constante aumento del desempleo y el subempleo y de ascenso de la oposición política, el gobierno peronista, ahora enfrentado también por la poderosa CGT (que había logrado la renuncia del Ministro de Economía, Domingo Cavallo), negoció en 1998-99 una nueva ley de Reforma Laboral, la 25.013, que reducía el período de prueba y anulaba los "contratos promovidos", pero avanzaba en la reducción de las indemnizaciones por despido. También se mantenía la ultra-actividad de los convenios colectivos. Finalmente, en 2000 el nuevo gobierno de la Alianza aprueba -en un contexto de denuncias por corrupción en el procedimiento- una nueva reforma laboral, la ley 25.250. Esta ley establecía una mayor reducción de las contribuciones patronales, una nueva extensión para el período de prueba y otras medidas de flexibilización, junto con la negociación colectiva por empresa y la caída de la ultra-actividad de los convenios.

Durante la década se aprobaron diversos programas activos y pasivos de empleo. La primera política se concentró en el Seguro de Desempleo. La Ley Nacional de Empleo n° 24.013 (Título IV) estableció el derecho de los trabajadores asalariados desocupados a recibir un Seguro de Desempleo. Se creó el Sistema Integrado de Prestaciones por Desempleo (SIPD) para trabajadores registrados ante la seguridad social, con expresa exclusión de los trabajadores desocupados comprendidos en actividades rurales, construcción, servicio doméstico y sector público (protegidos por marcos regulatorios particulares). Tenían derecho al beneficio trabajadores de las actividades habilitadas, con acumulación de aportes y contribuciones a la seguridad social de menos de 12 meses de los 36 previos a la cesantía. Llegaron a beneficiarse un 10% de estos trabajadores. En el 2002, ahora con una tasa de desempleo del 25,7%, el seguro de desempleo se ha generalizado a través de los Planes de Jefas y Jefes de Hogar para combatir a la pobreza, que llegan a 1.500.000 beneficiarios, por 150 pesos mensuales (unos 40 dólares, al cambio libre en agosto de 2002).

La segunda política fueron los programas de empleo, orientación y capacitación focalizada. Son políticas activas orientadas a la creación

de empleos sociales y de fomento al empleo privado, en los marcos de la Ley Nacional de Empleo:

Programas de Empleo Transitorio: Aplicados a zonas de emergencia ocupacional y dirigidos a trabajadores desocupados de baja calificación. La contraprestación es la realizada en obras de infraestructura social y servicios comunitarios. Las siglas de estos programas son PIT, PROAS/PRENO, Servicios Comunitarios, Trabajar.

Programas de Fomento al Empleo Privado: Se ejecutan a través de incentivos a las firmas para la contratación temporal de trabajadores de baja calificación. Las siglas que los denominan son FORESTAR, PEP, PEP-PyMES, PROEMPLEO y PROEMFRI.

Programas Focalizados de Capacitación Laboral: Se trata de becas para la formación de calificaciones vinculadas a pasantías o demandas de empleo, y administradas por instituciones privadas. Se focalizan en jóvenes, mujeres y desempleados de sectores afectados por crisis o reconversión. La denominación son Programas de Capacitación Especial, Proyecto Joven y Proyecto Imagen.

Programa de Orientación e Intermediación Laboral: Destinados a apoyar a nivel local acciones públicas para desocupados y empresas. Los destinatarios directos son los desocupados y las instituciones localizadoras las Oficinas de Empleo o Bolsas de Trabajo locales. Se localizan en esas oficinas o bolsas como Programas de Orientación Laboral, Movilidad Geográfica y Fortalecimiento Institucional.

Los programas activos y pasivos de empleo tienen financiamiento mixto (gobiernos nacional y provinciales y el BID, BM y FMI). Todos han sido programas complementarios de las reformas estructurales, en cuanto mecanismos de contención de los desbordes sociales y de negociación política entre los desocupados y el poder político. Estos programas, como hemos señalado, han sido "desbordados" en 2001 por la crisis global que experimenta hoy el país y son hoy residuales o inexistentes.

También durante la década el gobierno -en particular a través del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social- ha estimulado la capacitación. Ella está presente en algunos de los programas mencionados. Pero el esfuerzo más importante consistió en la creación de un Sistema de Formación Profesional y de Competencias Laborales. Esto exigía la creación de una agencia interministerial de capacitación, meta que nunca fue planteada formalmente. De modo que la capacitación de mejor calidad es la que se ha desarrollado a nivel de

grandes empresas privadas bajo la modalidad de programas de desarrollo del "capital humano", terminología que se corresponde plenamente con la cultura empresarial privada.²⁵

La década fue rica en reformas laborales y pobre en creación de empleo de calidad. Aumentó el desempleo, el subempleo y las remuneraciones del sector formal continuaron inelásticas y a la baja. El salario mínimo se mantuvo constante. Se había logrado aumentar la productividad, reducir los costos del despido y remuneraciones según las metas planteadas por el gobierno en los marcos de la convertibilidad y sobrevaluación del peso. La recesión en curso - desde 1998- aceleraría la percepción sobre el proceso de fracaso de las reformas institucionales laborales.

3. Brasil

3.1. Antecedentes

El Plan Nuevo Brasil iniciado por el presidente Collor en marzo de 1990 constituyó la implementación de los preceptos antes descriptos. De esta forma se observa, a pesar de las medidas de combate a la inflación, la caída de los impuestos de importación, la eliminación de los incentivos a la exportación y la desburocratización de las instituciones de regulación del comercio exterior. Desde el punto de vista de la política fiscal, se intenta llegar a superávit primarios en montos suficientes para garantizar resultados operacionales virtualmente equilibrados. Las privatizaciones son retomadas en 1990 por el Programa Nacional de Desestatización, el cual vendió 33 empresas entre 1991 y 1994 obteniendo 8,6 billones de dólares. Fueron privatizadas empresas siderúrgicas, petroquímicas, fertilizantes, entre otras.²⁶

Las medidas de combate a la inflación (reducción de la liquidez de la deuda pública interne, congelamiento de precios y salarios) no lograron resultados duraderos. En marzo de 1989, la inflación mensual era del 79,11%. En abril caía al 8,53%, pero ya en noviembre se había acelerado al 18,56%. El año 1990 termina con una inflación del 2900% y en 1992 el mismo índice llegó al 1920%.

25 V. Esquivel, "La flexibilización laboral en los tiempos de reestructuración económica. Una estrategia de flexibilización laboral en firmas grandes del sector industrial", 3er Congreso ASET, mimeo, Buenos Aires, 1996.

26 Carlos Augusto Gonçalves, "Ajuste estructural no mercado de trabalho no Brasil", en Jaime Ensignia, op. cit., p. 91.

La política fiscal restrictiva (superávit primarios) junto con la reducción de la liquidez de la economía resultaron en tasas negativas de crecimiento del PBI en 1990 y 1992. La actividad económica deprimida simultánea a una tasa de cambio alta confluyeron para la obtención de grandes superávit comerciales y en las transacciones de la balanza de pagos en 1992.

En este contexto de inflación crónica, nivel de actividad deprimida e inseguridades económicas y políticas (Collor se vio impedido de continuar en el cargo a finales de 1992 por una serie de denuncias de estar envuelto en una red de corrupción) la tasa de inversión se queda por debajo del 14% del PBI (en 1981 era del 21%).

3.2 El Plan Real y la reestructuración productiva

El proceso de estabilización monetaria promovido por el Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), el Plan Real, comienza antes de la reforma monetaria de julio de 1994. Comienza, en realidad, con el esfuerzo de ajuste del presupuesto de 1993 por medio del Plan de Acción Inmediata de julio del mismo año.

El crecimiento medio de la economía brasileña en los años noventa fue de 1,8%, más de tres veces inferior a la tasa verificada entre 1945 y 1980. El producto industrial fue especialmente afectado, creciendo en una media de 0,8% entre 1990 y 1999. Esta evolución contradice, al menos en el caso de Brasil, el argumento de que los países en desarrollo se beneficiaron con la globalización impulsada por los llamados ajustes estructurales, por la apertura indiscriminada de las importaciones y por la desregulación y las privatizaciones.

La apertura sin criterio trajo justamente lo opuesto: achicamiento de la matriz productiva, baja tasa de inversión, desnacionalización y pérdida de empleos. De 1994 a febrero de 2001, la economía brasileira aumentó en forma brutal su deuda externa líquida a U\$S 208 mil millones, y su deuda interna pública del 20% del PBI al 50%. Debido en gran parte al aumento de los intereses para atraer capital especulativo. El gobierno redujo los gastos sociales y privatizó las empresas estatales. Fueron vendidas entre 1991 y 1999 más de U\$S 70 mil millones de activos. Entretanto, aún así, la deuda interna explotó, siendo que en 1997 los gastos de intereses eran del 13,7% del PBI debido en gran medida a la desvalorización cambiaria de enero.

Durante ese período, la economía presentó un déficit en cuenta corriente creciente, el cual saltó del 0,3% a 4,6% del PBI entre 1994 y abril de 2001, tornando al país vulnerable a los humores de los inversores internacionales. Entre 1994 y 2000, las importaciones crecieron casi el 70% en valor en tanto las exportaciones apenas el 26%, tanto en virtud del proteccionismo de los países desarrollados como por la ausencia de políticas de competitividad sectoriales y de mecanismos de protección del mercado interno. Brasil también abrió el mercado interno a las multinacionales, cuya entrada pasó de US\$ 2,6 mil millones en 1994 a 31 mil millones en 2001. Al mismo tiempo la tasa de inversión caía en ese período. O sea, que las multinacionales compraron empresas estatales y nacionales de capital privado, las cuales, endeudadas por la política de intereses altos vendieron sus activos a bajos precios. Esto provocó que el alto ingreso de recursos externos no se tradujera en una ampliación del parque productivo nacional. Hecho que acentuó la vulnerabilidad externa de la economía brasileña, una clave estructural del crecimiento y desarrollo de la economía.

El gobierno de FHC hizo, por lo tanto, todo lo que las políticas del Consenso de Washington sugirieron y ahora el país sufre índices de desempleo y de endeudamiento público y privado altísimos, aumento de la concentración de la renta y de la informalidad y reducción de políticas sociales y de empleo activas, al paso que la pauta de exportaciones se mantiene estancada, ya que no fueron desarrolladas políticas para capacitar a la industria y la agricultura nacionales para competir en los sectores más dinámicos de la economía internacional.

Veamos ahora la evolución del desempleo, del empleo formal, de la informalidad, de los salarios, de la pobreza y de la concentración de la renta durante los años '90.

3.3 El desempleo en Brasil

El desempleo es un fenómeno reciente en Brasil. Durante el período de industrialización de la economía brasilera, entre 1930 y 1980, el país tenía varios problemas, tales como bajos salarios, ausencia de políticas sociales universales y extrema concentración de la renta y la riqueza. Pero el desempleo no era un problema visible. Aún con un crecimiento rápido de la población económicamente activa, el número de empleos creados era suficiente para mantener el desempleo en niveles insignificantes.²⁷

27 L.F. Novais y J. Portugal, "O Plano Real. Estabilização e Mercado de Trabalho", en *Gestão estatal no Brasil. Armadilhas da Estabilização 1995-98*, Fundap, San Pablo, Brasil, 2000, p. 130.

Esto cambió en los años ochenta, cuando ocurrió la crisis de la deuda externa en 1982, que elevó el desempleo por primera vez a niveles alarmantes. Al final de los años ochenta, el desempleo se vuelve a reducir, quedándose aún así en niveles mayores que los registrados en los años '70. Este proceso de cambio en el "descanso" del desempleo cambió definitivamente en los años noventa cuando la ejecución de las políticas de apertura, privatización y desmantelamiento del Estado, se mostraron incapaces de propiciar un crecimiento sustentado de la economía. Entre 1989 y 1999, la tasa de desempleo se triplicó, saltando del 3% al 9,63%.

A pesar de la detención del desempleo al comienzo del Plan Real entre 1994 y 1995, a partir de entonces, la economía fue vulnerable a las distintas crisis asiáticas, convirtiéndose el desempleo en la variable de ajuste interno. En 1997, el país tenía 7,8 millones de personas desempleadas contra menos de 2 millones que había a principios de la década. Según un estudio reciente, Brasil presentaba al final de la década el tercer mayor contingente de desempleados del mundo, cuando en 1990 estaba en octavo lugar.

Aún esta elevación del desempleo no capta la verdadera dimensión de los problemas del mercado de trabajo brasileño. De un lado, porque los datos solamente se refieren al desempleo abierto, o sea, a aquellas personas que buscan empleo y no ejercen ninguna actividad remunerada. En Brasil, en virtud a las limitaciones del alcance del seguro de desempleo y de la ausencia de una red de protección social extensa, muchos trabajadores ocultan su situación de desempleo realizando actividades de carácter irregular y discontinuo – los llamados desempleados ocultos.

La segunda mitad de los años ochenta fue marcada, desde el punto de vista macroeconómico, por sucesivos intentos de detener el proceso inflacionario crónico que venía arrastrándose desde 1982. Sin embargo, esos Planes de Estabilización, redundaron en fuertes oscilaciones en la tasa de crecimiento del PBI, en especial el industrial, verificándose que la tasa de desempleo abierto para las regiones metropolitanas calculada por la Encuesta Mensual de Empleo (PME) hecha por el IBGE se redujo en un 38% entre 1985 y 1989 llegando a un 3,3% de la PEA. Esta reducción en la tasa de desempleo es verificada en todas las regiones metropolitanas.

Se puede decir que parte de la evolución favorable de este índice se debe a los patrones de protección de los sectores productivos

nacionales que impedían la incorporación de innovaciones tecnológicas que redundasen en la disminución de la demanda de mano de obra. Este proceso se revertirá drásticamente a partir de 1994.

La ampliación del grado de concurrencia dentro del mercado nacional, ampliación fundamental para la consecución de la estabilidad monetaria presionó a las empresas a introducir innovaciones tecnológicas y, en su forma de gestión, nuevos parámetros de organización de la mano de obra empleada. Esto redundó en una detención del nivel de ocupación del sector industrial después de 1994. Sin embargo, hubo un significativo crecimiento del nivel de ocupación del sector de servicios dado en parte por el momentáneo realineamiento de los precios relativos a favor de la oferta de bienes no comercializables. El Plan Real, implicaba tornar el nivel de actividad económica una variable de ajuste de los desequilibrios en los flujos de divisas computados por la Balanza de Pagos.

Así, el esfuerzo de estabilización monetaria promovido por el Plan Real, implicó, gracias a la falsa suposición de la continua oferta de ahorro externo para la economía brasilera junto a la elevada contracción de la actividad económica, un fuerte crecimiento de la tasa de desempleo. Esta tendencia solo sería revertida en el período 2000-2001. Tal elevación fue de nada menos que el 50% en las regiones metropolitanas.

Como saldo para la década del 90, caracterizada por la apertura económica (en especial la participación de la importaciones en el PBI) y por la promoción de una precaria estabilidad monetaria, se tiene una elevación de la tasa de desempleo abierto prácticamente para todas las regiones metropolitanas (a excepción de Río de Janeiro).

Como reflejo de la continua evolución de la tasa de desempleo después de 1997, una vez que esa tasa se volvió un ancla de estabilización monetaria según Delfim Netto se tiene una sensible elevación del tiempo medio de búsqueda de empleo. Para la media de las regiones metropolitanas, el desempleado tardaba 23 semanas buscando un empleo en 1999, cuando era de 17 semanas en 1984, un crecimiento del 33% en ese indicador.

En relación a la década de 1990, se verifica entre 1991 y 2001 la dificultad de conseguir un trabajo. Para la media de las regiones metropolitanas se registra un crecimiento del 43% en el tiempo de búsqueda de trabajo, llegando en algunos cálculos al 152%.²⁸

28 Carlos Augusto Gonçalves, op. cit., p. 102.

La evolución de la tasa media de desempleo abierto según la actividad económica muestra que, entre 1985 y 1989, la semejanza, que fue verificada para la tasa media de desempleo general, decreció en los tres niveles de actividad seleccionadas. Así, se puede levantar la hipótesis de que durante el período de protección tarifaria y no tarifaria a la actividad productiva durante los años de 1980, la sensibilidad del empleo, en especial del empleo industrial, a las fluctuaciones de los niveles de actividad era mayor. Así, entre 1985 y 1989 la tasa de desempleo abierto en la Industria de Transformación acusó una caída del 25%. En los Servicios y en el Comercio esa reducción fue aún mayor, del 31% y del 32% respectivamente. Entre tanto, después de la apertura económica, concomitante con la estabilización monetaria, ya en 1994 se observa un sensible empeoramiento de las tasas de desempleo en todas las actividades económicas. En primer lugar, cabe señalar que la Industria de Transformación mostraba en 1999 la mayor tasa de desempleo, de 8,2% seguida por el comercio con el 8,1%. Ese indicador permite identificar el crecimiento de la productividad del trabajo ocurrida en el sector secundario, una causa adecuada para la comprensión de la rigidez en el aumento de los niveles de ocupación en la industria, en los períodos de expansión productiva. En segundo lugar, cuando la tasa de desempleo en los Servicios es más reducida (6,1% en 1999), es esa la actividad que sufre la mayor variación de la tasa de desempleo entre 1994 y 1999, cerca del 60%.

Se concluye, entonces, que la tasa de desempleo según la actividad económica es mayor en la Industria de Transformación. Se observa, una aproximación entre esa tasa y la del Comercio. Aún, cuando los servicios exhibían la menor tasa de desempleo en 1999, esa actividad fue la que más elevó el índice de desocupación entre las tres actividades mencionadas.

Cambiando el foco para la RMSP y para la distribución de los desempleados según la actividad económica, tenemos, que a lo largo de la década del 80 el número de desempleados en la Industria de Transformación paulista disminuyó contrastando con la evolución de la tasa de desempleo de esta misma industria en el resto de Brasil. A lo largo de la década de 1990, la participación de los desempleados de esta industria disminuye. Entre 1994 y 1999 esa participación se reduce en un 21%. Eso se debe, probablemente a las dificultades de conseguir trabajo en esa actividad debido a los procesos de reestructuración después de la apertura comercial.

En el Comercio y los servicios hay un cierto mantenimiento de la participación de los desempleados en el total a lo largo de la segunda mitad de la década del 80. Después de la instauración del Plan Real, cerca de 1/3 de los desempleados están dentro de esa actividad mientras en 1999 es de 1/4. Esto puede deberse a la circunstancia de que es el sector de servicios, sumado al comercio el que agrega cerca del 70% de la PEA paulista.

De acuerdo con el género se observa, en primer lugar, que la tasa de desempleo abierto media para las regiones metropolitanas calculada por el PME para las mujeres, es superior a la tasa relativa de los hombres en todo el período 1991-2001. Para las regiones metropolitanas en general, se verifica el mismo fenómeno. Ese resultado era esperable, por tratarse de las características del mercado de trabajo brasileño.

En segundo lugar, la tasa de desempleo muestra un aumento a lo largo de la década del 90 para ambos géneros y en todas las regiones metropolitanas. Se verifica además que la tasa de desempleo para las mujeres aumenta mucho más que la de los hombres entre el 1999-2001, fortaleciendo aún más el característico desequilibrio en el desempleo.

Si detallamos un poco más esa característica del mercado de trabajo brasileño, tomando los datos del PED para la RMSSP verificamos que, las mujeres, aún cuando muestran una mayor tasa de desempleo, presentan una participación menor en el total de los desempleados en relación a los hombres, aún cuando esa participación creció el 4,2% entre 1994 y 1999.

Se ve un aumento de la tasa de desempleo de los jefes de familia entre 1989 y 1999, hecho que evidencia una elevación del grado de compromiso de la renta familiar. Sin embargo, se verifica una reducción de esa tasa en el 2001. En ese año, la tasa de desempleo relativa a los jefes de familia es cerca del 89% superior a la de 1985.

Teniendo en cuenta la participación de los jefes de familia en el total de desempleados para las seis regiones metropolitanas, se observa que, después de la estabilización monetaria esa participación de los jefes de familia no muestra un mayor crecimiento (1,8% entre 1989 y 1999) de lo que ocurrió entre 1985 y 1989 (15,6%). Pero de todas formas, hay una mayor participación de los jefes de familia en el total de los desempleados a lo largo del período seleccionado.

El análisis de la distribución de los desempleados según la edad para la RMSSP en los años seleccionados muestra que hay un significativo

cambio de la estructura del desempleo. Los desempleados más jóvenes, entre 10 a 17 años tienen un retroceso en relación al contingente total de desempleados. Acompaña esta reducción el aumento de la participación de desempleados más viejos (la faja de edad mayor de 40 años). Este fenómeno puede, probablemente, ser interpretado por la rigidez de la tasa de desempleo y al aumento del tiempo medio de búsqueda de empleo, factores que pueden estar implicados en una reducción de la participación de la Población Económicamente Activa (PEA). Además, el aumento de la faja de edad encima de los 40 años en el total de los desempleados va al encuentro del crecimiento de la participación de los jefes de familia en el total de los desempleados, personas que tienen mayores dificultades de abandonar la PEA, o sea, de dejar de buscar empleo.

Esas consideraciones hablan respecto a la participación de esos estratos en el total de los desempleados. Por otro lado, en el caso en que observamos las tasas de desempleo en cada uno de esos estratos seleccionados para la RMSP, tendremos que, en las fajas de edad más jóvenes (entre 10 y 17 años) la tasa de desempleo mostró un crecimiento entre 1985 y 2001. Entre tanto, aún cuando es en esa faja donde se encuentra las mayores tasas de desocupación, fue allí donde la tasa de desempleo creció menos a lo largo del período en contraste con las fajas de edad mas viejas (18 a 40 años o más), las cuales muestran tasas expresivas de crecimiento de la desocupación.

El análisis de la tasa de desempleo según el nivel de instrucciones refiere al municipio de San Pablo y los datos son de años distintos de los que fueron objeto de estudio antes. Se observa que entre 1988 y 1998, la tasa de desempleo se elevó en todas las clases según el grado de instrucción especialmente para los analfabetos, para los que no concluyeron el primario y para los que tienen el secundario ya concluido. O sea, la tasa de desempleo avanzó en todas las fajas de instrucción a lo largo de la década del 90.

3.4 La informalidad en Brasil

Además del crecimiento del desempleo, los trabajadores brasileños pasaron a convivir durante los '90 con una mayor precarización del empleo. Así, la participación de los trabajadores formales y de los empleadores en el total de ocupados en 1989 era del 49%, cayendo a 41% en 1999. Esto ocurre porque, de un lado, se observa una gran

eliminación de empleos formales en virtud de la quiebra de las empresas y de su "achicamiento", al mismo tiempo que crecen las empresas que contratan trabajadores en negro debido a la incerteza y los altos intereses.

Los trabajadores informales, entre los que se encuentran los trabajadores "sin carnet" -la mayoría sin acceso a derechos sociales y sindicales-, los autónomos y los no remunerados, estos últimos generalmente en emprendimientos familiares en áreas del comercio, representaban al final de la década del 90, el 59% de los trabajadores, es decir, más de 37 millones de personas.

En cuanto a la situación del empleo en 1999, la Industria de Transformación sigue siendo el sector con relaciones de trabajo más formalizadas. Cerca del 67% de los empleos son de empleados con carnet y de empleadores, aún cuando este porcentaje es menor al del comienzo de la década (75%). En los demás sectores, la informalidad impera: el 18,5% de los trabajadores no poseen "carnet" y el 26,6 son no remunerados, estando muchos de ellos, vinculados a pequeñas propiedades bajo régimen de agricultura familiar, que sufren la falta de crédito, y la lentitud del proceso de reforma agraria. Tanto en la construcción como en los servicios, solamente el 25,6% y el 41,5% de los empleos son asalariados con carnet y empleadores, en el sector servicios, poco más de la mitad de los empleos están distribuidos entre trabajadores sin carnet, autónomos o empleados domésticos.

La exacerbación de la informalidad termina repercutiendo en un bajo grado de cobertura de la Previsión Social: 60% de los trabajadores del sector privado, casi 40 millones de personas, no tienen derecho al sistema de salud y la mayor parte se encuentran en la informalidad o reciben bajas remuneraciones.

3.5 Salarios y rendimientos

Durante los años noventa, Brasil presentó una reducción del rendimiento medio real de los trabajadores del 10%. O sea, la recuperación del período post Real no fue suficiente para situarlo en el mismo nivel de renta del año 1990. Sin embargo, en primer lugar, el aumento del rendimiento medio real esconde otra fase del proceso: el aumento del desempleo y la dimisión de los trabajadores de menor salario. En segundo lugar, si comparamos el crecimiento anual de la renta media real del sector industrial con la expansión anual de la productividad, se ve que la ganancia en eficiencia no fue transferida a

los trabajadores durante la década del 90. En cuanto a los trabajadores industriales que consiguieron mantenerse en sus empleos tuvieron una reducción del 1% en el conjunto del período, mientras la productividad por hora subió para el 95% entre 1991 y 2000.

Además, el salario medio de la industria de transformación por hora trabajada se situaba en torno a los U\$S 3,5 en 1999, cerca de la mitad del valor de los tigres asiáticos (Corea, Taiwán, Singapur y Hong Kong). Tal hecho trae consigo una inserción externa que no deviene en una mejora de las condiciones de los trabajadores y que puede terminar impidiendo el crecimiento de la productividad.

En cuanto al salario mínimo, se percibe que si bien hay una recuperación de su valor en el 8% entre 1994 y 2000, se observa que el mismo se encuentra en un nivel del 7% menor comparado con el inicio de la década. O sea, que a pesar de un razonable pero insuficiente aumento de su valor nominal de R\$ 65,00 a R\$ 100,00 en mayo de 1995, el gobierno federal después de esta fecha privilegió el mantenimiento de su valor de compra. En el 2000, su valor medio equivalía a U\$S 75,00 – el 50% del salario mínimo del MERCOSUR – y al 81,5% de la canasta básica del municipio de San Pablo, siendo por lo tanto insuficiente para los gastos de salud, educación, vestuario, vivienda y ocio. La suba del 19% en abril de 2001, que aumentó el salario mínimo de R\$ 151 a R\$ 180, apenas minimiza el descompás entre el valor real de ese salario en el inicio de la década y el actual y la distancia entre la media salarial brasilera y la de los países del MERCOSUR.

Una valorización del valor de compra del salario mínimo sería fundamental para la reducción de la pobreza y la mejora de la distribución de la renta en el Brasil. Al contrario de lo que afirma el gobierno, el salario mínimo siguió siendo referencia para una parte significativa de los trabajadores. En 1999, cerca de 14,4 millones de personas (20% de los ocupados con rendimientos) recibían un valor igual o inferior al mínimo. Además, otros 15,5 millones están directamente afectados por la política de salario mínimo, en la medida en que reciben de 1 a 2 salarios mínimos.

3.6 Pobreza y distribución de la renta

La combinación entre el aumento del desempleo, la expansión de la informalidad y la existencia de un contingente de trabajadores de bajos salario reflejan en gran medida la disminución en la participación

del trabajo en la renta nacional, comprimiendo así el potencial de consumo del mercado de trabajo brasileño. En la última década la renta del trabajo pasó a representar un porcentaje cada vez menor del total, cayendo del 44% al 36% en 1998. Este aumento de la participación del *lucro* de la renta nacional se debe, por un lado, a la no distribución de las ganancias de la mejora de la productividad, y por otro, a la importancia creciente de los *lucros financieros*, los cuales acaban por deprimir la capacidad de expansión productiva.²⁹

Al mismo tiempo, se percibe una pequeña mejora en la concentración de los rendimientos del trabajo. En 1999, el 10% más rico recibía el 46,8 de la renta del trabajo, mientras el 50% más pobre participaba con el 13,9%, lo cual caracteriza al país como “campeón mundial de la desigualdad”. La renta media del 10% más rico era, en este año, 40 veces mayor que la renta media del 50% más pobre.

Este cuadro de extrema concentración de la renta, complementado por una riqueza todavía más desigualmente distribuida, explica en gran medida la resistencia a la reducción de la pobreza en el Brasil. El número de pobres cayó apenas de 59,1 millones en 1993 a 53,1 millones en 1999, reduciéndose su participación en el total de la población del 39% al 32%. Esta caída de la pobreza puede ser explicada por la reducción de la inflación. Se debe resaltar que esta caída se dio entre 1993 y 1995, permaneciendo estable desde entonces. A pesar de esto, el número de pobres continúa alto en relación al año 1986, cuando llegó a 37,6 millones de personas por la reducción de la inflación en aquel año (Plan Cruzado).

Cabe señalar que una reducción más consistente de la pobreza solamente puede ser viable con políticas de generación de empleo, mejora en el poder de compra de los salarios, especialmente del mínimo, expansión de las políticas sociales, ejecución de políticas industriales y agrícolas, reforma agraria y redefinición de los gastos y del crédito público. O sea, las prioridades de política económica del gobierno de FHC deben ser alteradas en forma sustancial.

Además, se hace necesario indicar la limitación de los indicadores de líneas de pobreza. Ellos solo consideran el proceso distribución de la renta y no tienen en cuenta el deterioro del sistema público de salud, educación, vivienda y saneamiento básico que caracterizó a la sociedad brasilera durante los años '90.

²⁹ Carlos Augusto Gonçalves, *op. cit.*, p. 109.

Capítulo 3

Las políticas públicas laborales supranacionales en el MERCOSUR

1. Las instituciones sociolaborales como generadoras y ejecutoras de políticas públicas laborales

El MERCOSUR carece, en la actualidad, de organismos específicamente sociolaborales de carácter decisorio. Sin embargo, desde su creación en 1991, cuando la dimensión social del MERCOSUR era prácticamente inexistente, hasta el día de hoy, han ido apareciendo organismos e instrumentos de contenido y composición sociolaboral, que señalan una tendencia expansiva.

Se consideran "organismos sociolaborales" (OSL) a aquellos ámbitos (órganos y subórganos) del MERCOSUR cuya temática y/o composición permitan incluir adecuadamente, en el proceso de integración, los problemas y conflictos sociales y laborales que afectan a la población: lo que se denomina la dimensión social de la integración.

Para comprender adecuadamente la dinámica de integración que expresan los organismos del MERCOSUR, es necesario ir mas allá de su ubicación jurídico-formal, establecida fundamentalmente en el Protocolo de Ouro Preto, y observar el comportamiento real de una serie de organismos que han ido apareciendo y actuando en la mayoría de los casos, desbordando las pautas jurídicas que formalmente los contienen. Y esto es así, porque lo característico del MERCOSUR es su desarrollo a partir de la creación de reuniones permanentes o "mini-instituciones".³⁰ Prestar atención a estas "mini-instituciones" permite comprender la dinámica real del MERCOSUR.

La creación de los OSL del MERCOSUR no ha sido consecuencia de una voluntad clara y consciente de los gobiernos, sino mas bien una respuesta poco sistemática a las demandas de los actores sociales de incluir la dimensión social en el proceso de integración.

Por esta razón, su ubicación en el esquema de toma de decisiones comunitarias suele resultar incierta, y no guarda una relación sistémica con los demás organismos del MERCOSUR. En gran medida puede

30 Klein, Wolfram F; *El MERCOSUR: Empresarios y sindicatos frente a los desafíos de proceso de integración*, Nueva Sociedad, Caracas, 2000.

decirse que los OSL están librados a la dinámica que le impriman los propios actores sociales.³¹

Finalmente, los OSL se destacan por su composición participativa, como estructuras de incorporación de la sociedad civil y ámbitos de diálogo y concertación entre los actores sociales, gubernamentales y no gubernamentales.

Los OSL del MERCOSUR han surgido por negociaciones con los organismos sindicales y empresariales dentro del proyecto original de MERCOSUR contemplado en el Tratado de Asunción (1991), que prácticamente ignoraba la presencia de la dimensión social. Sus diez años de historia constituyen la crónica de un proceso de creación que se inició desde la nada. En este trabajo analizaremos la ubicación general de los OSL y el caso particular del Subgrupo de Trabajo 10 (SGT10), el Foro Consultivo Económico Social (FCES), y la Comisión Sociolaboral (CSL).

2. Ubicación de las instituciones y organismos sociolaborales en la estructura orgánica del MERCOSUR

El MERCOSUR se está constituyendo como una estructura cada vez mas compleja de organismos, con vínculos verticales (jerárquicos) y horizontales (de coordinación).

Si bien la estructura orgánica del MERCOSUR permite diferenciar entre órganos³² y subórganos, la diferencia mas marcada es la que existe entre los organismos decisorios y no decisorios. Los organismos decisorios toman las decisiones del MERCOSUR, a partir de iniciativas propias o en base a las recomendaciones remitidas por los organismos no decisorios.

Actualmente, los organismos decisorios³³ con funciones ejecutivas-legislativas del MERCOSUR son:

- el Consejo del Mercado Común (CMC),

31 Padrón, Alvaro; "Modernización de las relaciones laborales", en www.icld.org.uy, 1996. "El Protocolo de Ouro Preto se refiere de forma extremadamente escueta a este nuevo organismo (el FCES), lo que ha permitido dos lecturas. Desde el ángulo oficial se plantea el interés de los gobiernos de dejar abierto el armado de esta institución, dado que, en el ámbito de representación de los sectores económicos y sociales, estos serán los encargados de darle forma y contenido. Desde la perspectiva privada -en particular la sindical- se interpretó como una incorporación de último momento, con poco análisis y propuesta de los gobiernos, dado que la iniciativa no surgió del propio sector oficial".

32 En 2002 los órganos del MERCOSUR son nueve: el CMC, el GMC, la CCM, la CPC, el FCES, el FCCP, la CSL, el Tribunal Permanente de Revisión y la SAM.

33 Protocolo de Ouro Preto (1994), artículo 2.

- el Grupo del Mercado Común (GMC), creados en 1991 (TdeA) y,
- la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM), creada en 1994 (PdeOP).

Se trata de órganos constituidos a partir de reuniones periódicas de los presidentes y funcionarios gubernamentales que provienen casi exclusivamente de los ministerios de relaciones exteriores, de economía y de los bancos centrales³⁴. Guardan una relación jerárquica en el orden en que han sido ubicados.

Por otra parte, en ellos no participa establemente ningún funcionario proveniente de las funciones sociolaborales. Esto implica que la temática y la perspectiva sociolaboral estén básicamente ausentes del sistema de decisiones del MERCOSUR.

El reciente Protocolo de Olivos (2002) ha creado un organismo decisorio con funciones arbitrales, y facultades para dictar laudos obligatorios para los estados miembros y los particulares.:

- el Tribunal Permanente de Revisión ³⁵

Los organismos no decisorios del MERCOSUR son:

- La Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC)
- El Foro Consultivo Socio Económico (FCES)
- El Foro de Consulta y Concertación Política (FCCP)
- La Comisión Sociolaboral (CSL)
- Las Reuniones de Ministros (RM), Reuniones Especializadas (RE), y Grupos Ad Hoc (GAH)
- Los Comités Técnicos (CT)
- Los Subgrupos de Trabajo (SGT)
- El Observatorio del Mercado de Trabajo (OMT)
- La Secretaría Administrativa (SAM)

34 Hirst, Mónica; La dimensión política del MERCOSUR: actores, politización e ideología; FLACSO, Buenos Aires, 1995. *"La voluntad presidencial se ha transformado en un elemento central en las negociaciones del MERCOSUR, lo cual permite afirmar que actualmente éste es mas un proyecto de los gobiernos que de los Estados"*.

35 Bertoni, Liliana; Algunas reflexiones sobre el Protocolo de Olivos, revista electrónica Pistas para el Mundo del Trabajo, Nº 7 (abril 2002).

En general los órganos y subórganos arriba reseñados, se organizan mediante reuniones periódicas de nivel regional, y secciones nacionales, coordinadas por funcionarios gubernamentales (coordinadores nacionales), con excepción del FCES y la CSL, cuya coordinación también corresponde al sector privado.

La Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC), había sido marginalmente contemplada en el Tratado de Asunción (1991), con fines meramente informativos. El Protocolo de Ouro Preto (1994) refunda la CPC como "órgano de representación" de los Parlamentos. Actualmente la CPC tiene 8 Subcomisiones que abarcan todas las temáticas comerciales, aduaneras, económicas, sociales, ambientales, culturales, laborales, educativas, de seguridad y municipales. Produce recomendaciones al CMC, que remite a través del GMC.

El Foro Consultivo Socio Económico (FCES) fue creado por el Protocolo de Ouro Preto (1994) como "órgano de representación" de los sectores económicos y sociales,³⁶ en un nivel orgánico similar a la CPC. Constituye uno de los principales organismos sociolaborales y ha sido el resultado de las presiones de la sociedad civil del MERCOSUR para que se reconozca la dimensión social del proceso de integración. Produce Recomendaciones al CMC.

El Foro de Consulta y Concertación Política (FCCP), fue creado por el CMC en 1998, como órgano auxiliar, integrado por altos funcionarios de las cancillerías, con la función de ampliar y sistematizar la cooperación política entre los Estados Partes.³⁷ Produce recomendaciones al CMC. A principios de 2002, se dispuso fortalecer este organismo, estableciendo un mecanismo de coordinación con el GMC, y delegándole la atención de las Reuniones de Ministros de Educación, Justicia, Cultura, Interior, y Desarrollo Social, así como las Reuniones Especializadas de la Mujer (REM), sobre Droga (RED) y de Municipios e Intendencias. Llama la atención la ausencia, en este grupo de la Reunión de Ministros de Trabajo.³⁸

La Comisión Sociolaboral (CSL) fue creada por el GMC en 1999³⁹, en cumplimiento de la recomendación incluida en la Declaración

36 Protocolo de Ouro Preto (1994), artículo 28/30.

37 CMC, Decisión 18/98.

38 CMC, Decisión 2/02.

39 GMC, Resolución 15/99

Sociolaboral del MERCOSUR⁴⁰, como órgano tripartito y auxiliar, de carácter promocional y no sancionatorio, con el objetivo de fomentar y acompañar la aplicación de la Declaración Sociolaboral.

Las Reuniones de Ministros⁴¹ pueden ser creadas por la CMC, para el tratamiento de sus temáticas específicas, y la elaboración de acuerdos para ser remitidos a la CMC.

Los Subgrupos de Trabajo (SGT)⁴², dependen del GMC, están organizados temáticamente, y destinados al análisis, la construcción de consensos intrasectoriales e internacionales, y la elaboración de propuestas para ser elevadas al GMC, a partir de las "pautas negociadoras" que el propio GMC establece por Resolución. Varios de ellos admiten la participación del sector privado. En los SGT nacen la mayoría de las normas comunitarias. A su vez, los SGT se encuentran organizados en Comisiones temáticas.

A pesar de que el Tratado de Asunción contempla la posibilidad de que el GMC convoque a "otros"⁴³ organismos del Estado y del sector privado, en la práctica ha predominado un concepto del proceso de negociación, en el que solo los presidentes y los funcionarios económicos y diplomáticos, tienen amplio acceso al sistema de decisiones, limitándose la participación privada a las temáticas no relacionadas con los asuntos comerciales, aduaneros, de política fiscal y monetaria, y de coordinación de políticas macroeconómicas.

Las Reuniones Especializadas (RE) y Grupos Ad Hoc, pueden ser convocadas por el GMC, para abordar temáticas no incluidas en los SGT.

Los Comités Técnicos (CT), dependen de la CCM, están organizados por áreas temáticas, y son instancias de mayor jerarquía que los SGT.

La Secretaría Administrativa (SAM), fue creada en 1991. Es el único organismo del MERCOSUR de carácter permanente y de tipo

40 Declaración Sociolaboral del 10 de diciembre de 1998, artículo 20.

41 Protocolo de Ouro Preto (1994), artículo 8, punto VI.; CMC Decisión 16/91

42 Actualmente funcionan bajo la dependencia del GMC, 14 SGTs, a saber: SGT1 Comunicaciones, SGT2 Minería, SGT3 Reglamentos Técnicos, SGT4 Asuntos Financieros, SGT5 Transporte e Infraestructura, SGT6 Medio Ambiente, SGT7 Industria, SGT8 Agricultura, SGT9 Energía y Minería, SGT10 Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social, SGT11 Salud, SGT12 Inversiones, SGT13 Comercio Electrónico, SGT14 Seguimiento de Coyuntura Económica y Social.

43 La utilización, en el Tratado de Asunción de la fórmula verbal "otros" organismos de la Administración Pública, pone de manifiesto la exclusión del proceso de integración de la mayoría de los organismos gubernamentales, y la concentración del poder de decisión en los organismos diplomáticos y económicos.

supranacional, y se encuentra a cargo de un Director electo por el GMC, con mandato de dos años.⁴⁴

Dentro del esquema descrito los principales OSL son:

1. Las reuniones de Ministros de Trabajo (RMT)
2. El Foro Consultivo Económico Social (FCES)
3. La Comisión Sociolaboral (CSL)
4. El Subgrupo de Trabajo 10 (SGT10)
5. El Observatorio del Mercado de Trabajo (OMT)
6. Reunión Especializada de Cooperativas (REC)
7. El Foro de la Mujer (FM)

También tienen funciones fuertemente relacionadas con lo sociolaboral, los siguientes organismos:

1. La Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC)
2. El Subgrupo de Trabajo 7 (SGT7) Industria
3. El Subgrupo de Trabajo 6 (SGT6) Medio Ambiente.
4. El Subgrupo de Trabajo 11 (SGT11) Salud
5. Las Reuniones de Ministros de Educación
6. La Reunión Especializada de la Mujer (REM)
7. La Reunión Especializada de Ciencia y Tecnología (RECYT)

Finalmente hay que destacar la existencia de lo que podría denominarse quasi-organismos sociolaborales, y de organismos sociolaborales diseñados, pero aún no creados. Entre los primeros puede incluirse la Articulación de las Inspecciones de Trabajo del MERCOSUR (en el marco del SGT10), que ya han realizado tres operativos conjuntos. Entre los segundos la Comisión Multilateral, contemplada en el Convenio Multilateral de Seguridad Social pendiente de ratificación parlamentaria.

3. El Subgrupo de Trabajo SGT 10: del aislacionismo a la red

a) Balance de 10 años de funcionamiento del SGT10

El Tratado de Asunción (26 de marzo de 1991) no contemplaba la existencia de organismos ni de temáticas sociolaborales. Originalmente

⁴⁴ Tratado de Asunción, artículo 15. Tratado de Ouro Preto, artículos 31 a 33.

el GMC se organizó con 10 Sub Grupos de Trabajo (SGT). 1) Asuntos Comerciales; 2) Aduaneros; 3) Normas técnicas; 4) Política fiscal y monetaria; 5) Transporte terrestre; 6) Transporte marítimo; 7) Política industrial y tecnológica; 8) Política agraria; 9) Política energética; 10) Coordinación de políticas macro.

En mayo de 1991 la Primera Reunión de Ministros de Trabajo del MERCOSUR (RMT) propuso a la CMC la creación de subgrupos de trabajo para el estudio de las cuestiones sociolaborales. Sin embargo, la propuesta no fue considerada y el MERCOSUR permaneció todo su primer año sin ámbitos sociolaborales.

Fue necesario el ingreso de los sindicatos al ámbito del MERCOSUR, apoyados por la OIT, para que fuera posible el inicio de una ruptura en la concepción no social del organigrama inicial.

Como resultado de las gestiones sindicales el 12 de diciembre de 1991 se reunieron en Foz de Iguazú, la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS) con la RMT, en lo que constituyó el primer encuentro formal del movimiento sindical con la estructura orgánica del MERCOSUR, en la cual aquella propuso *"la sanción y puesta en marcha urgente del Subgrupo 11 que incorpore la problemática específica de las políticas sociales"*, con incorporación y participación plena de las organizaciones sindicales.⁴⁵

Como directa consecuencia de dicho encuentro, cinco días después, el GMC dicta la Resolución 11/91 creando el SGT 11 (SGT 10 a partir de 1995), decidiendo aceptar la recomendación en ese sentido que la RMT había realizado 7 meses antes.

Su denominación fue cambiando. Inicialmente se llamó "Asuntos Laborales" (GMC R. 11/91). Poco después se le cambió el nombre por el de "Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social" (GMC R. 11/92). En 1996 se cambia el número del SGT, correspondiéndole el N° 10 (SGT 10), y su denominación anterior por la de "Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social".

Aunque el Tratado de Asunción autorizaba al GMC a convocar para cuestiones concretas al sector privado y a funcionarios de "otros" organismos de la Administración Pública, el SGT 11 (actual SGT 10) se constituyó desde un inicio sobre una matriz tripartita permanente (gobierno, empresarios y trabajadores), que obligó al GMC a dictar

45 CCSCS, Carta Abierta a los Ministros de Trabajo del 12 de diciembre de 1991, en Castillo, Gerardo et. al., ULAT-MUN y Corregidor, Buenos Aires, 1996.

una Resolución Especial⁴⁶ por la que dispone aplicar al SGT11, los criterios de representación de empleadores y trabajadores a la Conferencia de la OIT.

Aunque resulte algo exagerado definirlo como “una OIT en miniatura”⁴⁷, ya que los funcionarios gubernamentales se reservan la decisión final sobre las propuestas que formula el Subgrupo, lo cierto es que el SGT11 (actual SGT10) se constituyó desde un inicio como un organismo distinto, establecido sobre un mecanismo de construcción de consensos sociales, radicalmente distinto al que imperaba en todo el resto del andamiaje del MERCOSUR.

A modo de síntesis evolutiva, puede decirse que el SGT11 (actual SGT10) se desarrolló a lo largo de dos grandes etapas:

- cuando era el único organismo sociolaboral (1992-1994)
- cuando comienzan a aparecer otros organismos sociolaborales (1995-2001)

b) Primera etapa: El SGT11 como organismo sociolaboral aislado (1992-1994)

Desde que comenzó a funcionar a comienzos de 1992 hasta el Protocolo de Ouro Preto (1994), el SGT11 fue el único organismo sociolaboral del MERCOSUR.

Por sobre todas las cosas, se trató de un período fundacional, en el que los diferentes actores, de las diferentes naciones y diferentes sectores, aprendieron a conocerse, a articular sus diferencias, y a encontrar coincidencias.

Si bien el sector más dinámico del SGT11 fue el grupo sindical, es necesario decir que tanto el sector público laboral, como el sector empresarial, contribuyeron esencialmente a la constitución, prácticamente de la nada, de un mecanismo capaz de expresar la dimensión social del MERCOSUR. No es posible omitir tampoco el rol desempeñado, desde un principio, por la asistencia técnica permanente de la OIT.⁴⁸

Hay que tener en cuenta que no solo se trató de un ámbito para el acceso al MERCOSUR de los trabajadores y los empresarios, sino

46 GMC. Resolución 12/92

47 Pablo Goldin, en Klein (2000), 180.

48 OIT, MERCOSUR Sociolaboral. Corregidor, BA, 1999, pág. 12.

también de los ministros de trabajo y demás funcionarios del área laboral, que como se ha mencionado habían sido excluidos de los organismos decisorios, casi monopolizados por los cuadros gubernamentales económicos y diplomáticos.

Durante esa primera etapa, el SGT11 se dividió en 8 comisiones temáticas, cantidad expresiva de la amplitud de la agenda planteada: 1) Relaciones individuales de trabajo; 2) Relaciones colectivas de trabajo; 3) Empleo y migraciones; 4) Formación Profesional; 5) Salud y seguridad en el trabajo; 6) Seguridad Social; 7) Sectores específicos; 8) Convenios Internacionales y Derechos Fundamentales.

Durante esos tres primeros años, sindicatos, empresarios y los ministerios de trabajo realizaron una considerable cantidad de propuestas, documentos y borradores, que desbrozaron la temática sociolaboral, sacaron a la luz los principales intereses y oposiciones entre sectores y naciones, y establecieron las bases para el desarrollo posterior de la misma.

Pero el dato revelador del período es que ninguna de las propuestas consensuadas y elevadas al GMC fue aprobada y transformada en Resolución. De las 291 resoluciones adoptadas por el GMC en ese período, a propuesta de los SGTs, ninguna proviene del SGT 11. Se trata del único SGT que no vio ninguna de sus propuestas transformadas por el GMC en Resolución.

Resoluciones Adoptadas por el GMC – 1992-1994

Año	Total	Provenientes de Propuestas de SGT										
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1992	67	1	4	28	4	0	2	2	8	0	2	0
1993	93	1	6	50	1	0	0	3	11	2	0	0
1994	131	2	21	77		1	0	1	17	0	0	0
Total	291	4	31	155	5	1	2	6	36	2	2	0

Asimismo, en esa etapa y durante la presidencia de Collor de Melo, el gobierno brasileño había establecido una estrategia de bloqueo parcial al SGT11 (Klein, 2000).

Aunque los resultados del período 92-94, fueron limitados, en materia de incorporar de manera efectiva la temática laboral y social a las decisiones del MERCOSUR, los antecedentes demuestran que ese tiempo no fue estéril, ya que permitió abrir el debate, generar puntos de agenda y, en algunos casos, dar lugar al surgimiento de espacios de interés, como el Foro Consultivo Económico Social y la Comisión Parlamentaria Conjunta (Cortina, 2001)⁴⁹.

En ese momento los sindicatos estaban decepcionados con el abandono de las temáticas sociales en el MERCOSUR, pero seguros de haber abierto cierto espacio a los temas sociales y laborales.

c) Segunda etapa: SGT10 y multiplicación de los organismos sociolaborales (1995-2001)

A fines de 1994 se firma el Protocolo de Ouro Preto, que dio inicio a la Unión Aduanera, a perfeccionarse progresivamente hasta el año 2006, y que produce una modificación del organigrama del MERCOSUR.

La principal modificación referida a los organismos del MERCOSUR, es la aparición de un nuevo organismo decisorio, de contenido temático: la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM), subordinado al GMC, al que se le encomienda la función de velar por el buen funcionamiento de la unión aduanera⁵⁰. Una parte sustancial de la función del CCM fue la gestión de las temáticas comerciales que se encontraban atomizadas en los SGT. Debido a ello, muchas de las tareas que desempeñaban los SGT fueron transferidas a los 10 Comités Técnicos (CT) en que se organizó la CCM.

Simultáneamente se suspendió el funcionamiento de los SGT. Por otra parte, y a diferencia de la CCM, que comienza a funcionar de inmediato, para la constitución del Foro Consultivo Económico Social (FCES), se sostiene la necesidad de seguir un procedimiento de ratificación por los parlamentos nacionales, que demoró casi dos años su entrada en funciones.

De ese modo, durante todo 1995 y parte de 1996, no funcionó ningún organismo sociolaboral del MERCOSUR, quedando marginados los actores económicos y sociales del proceso de negociación regional.

49 Cortina, Rubén: La dimensión social del MERCOSUR. FLACSO, tesis inédita, 2000.

50 Protocolo de Ouro Preto, artículo 16.

En ese momento hubo algunas argumentaciones sosteniendo que el SGT11 había perdido razón de ser debido a la creación del Foro Consultivo Económico Social (FCES). Sin embargo, el dinamismo que había caracterizado al SGT11, y la lentitud que estaba manifestando la constitución del FCES, y cierto cambio en la percepción del valor de los organismos sociolaborales en el MERCOSUR a partir de 1995, impulsó la decisión hacia fin de año, de reorganizar el SGT11, pero con algunas reformas:

- Se lo denominó SGT10
- Se reorganizaron las 8 comisiones originales en tres Comisiones Temáticas:

1. Relaciones Laborales
2. Empleo, migraciones y formación profesional
3. Salud en el trabajo y seguridad social

- Se le encomendó negociar la creación de un observatorio permanente del mercado de trabajo, la creación de un sistema de certificación ocupacional, y otro de informaciones sobre formación profesional, y sobre todo “analizar la dimensión social del proceso de integración y las diversas alternativas para su formulación institucional”.⁵¹

Al mismo tiempo, la creación del FCES en el Protocolo de Ouro Preto, significó el primer resultado productivo del SGT11 por abrir una dimensión social en el MERCOSUR: el SGT11 ya no era el único OSL del MERCOSUR. Implicaba un cierto cambio de enfoque, respecto de la abrumadora Visión Comercial No Cooperativa que reinó absolutamente en la primera mitad de la década del 90 y que aisló al SGT11 del resto del MERCOSUR (aislamiento que también alcanzó, en gran medida, al SGT7, de política industrial). Es interesante constatar este aislamiento en el modo en que los funcionarios gubernamentales del GMC se referían al SGT7 como el Subgrupo “de” los industriales, y al SGT11 como el Subgrupo “de” los sindicatos (Klein, 2000).

Las declaraciones del nuevo presidente de Brasil, Fernando Henrique Cardoso, en el sentido de impulsar un “MERCOSUR social”⁵², anticipaban tibiamente un cambio de tendencia. La decisión de los gobiernos, a partir de 1996, de aceptar el debate sobre la creación de un Observatorio del Mercado Laboral y la sanción de un Protocolo Laboral,

51 GMC, Resoluciones 15/96 y 153/96.

52 Gazeta Mercantil, 02/01/1995, citado en Klein, 2000.

que el sector sindical había propuesto infructuosamente desde los orígenes mismos del SGT11, estaban indicando una mayor disposición a incluir la dimensión sociolaboral. Los resultados no se hicieron esperar.

En 1997 el trabajo que se venía realizando en materia de Seguridad Social da sus frutos. Por primera vez una recomendación del SGT10 (Nº 2/97) es aceptada por el GMC⁵³, que a su vez la eleva al CMC a los fines de aprobar el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercado Común del Sur y su Reglamento Administrativo.⁵⁴ De todos modos la dificultad para instalar la dimensión social se puso una vez mas en evidencia, en la lentitud para la ratificación del instrumento por los parlamentos nacionales. El Parlamento Brasileño recién acaba de ratificarlo, en tanto que en el Parlamento argentino, aún se espera la ratificación del Senado que confirme la ya realizada por la Cámara de Diputados.

Poco después, se conformó una Comisión Ad Hoc sobre Dimensión Social del MERCOSUR que se reunió por primera vez entre el 29 y 31 de octubre de 1997 (Acta Nº 1/97) y para tratar lo concerniente a la naturaleza jurídica del instrumento que debía constituir la base del proceso de contemplar la dimensión social del MERCOSUR, acordando que el mismo debería tener un carácter abierto y dinámico, y contener tanto normas programáticas como autoejecutables (Mansueti, 2002).

En 1997, el SGT10 dio origen al Observatorio del Mercado de Trabajo del MERCOSUR, que comenzó a operar bajo su dependencia.

El 10 de diciembre de 1998 los cuatro presidentes firman en Río de Janeiro la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR, que incluye la recomendación de crear una Comisión SocioLaboral de Seguimiento. Demostrando un cierto cambio en los tiempos y las preocupaciones del GMC, en la reunión de final de año, dispuso la creación de la Comisión Sociolaboral (CSL), como nuevo órgano del MERCOSUR, auxiliar del GMC, y con la característica extraordinaria de ser tripartito.⁵⁵

Finalmente, el último instrumento sociolaboral, hasta el día de hoy, es la sanción de Resolución sobre Formación Profesional por parte del GMC⁵⁶, a partir de una Recomendación de la CSL, derivada del análisis de las memorias temáticas de los estados ordenadas por la DSL

53 GMC Res. 80/97.

54 CMC, Decisión 19/97.

55 GMC, Res. 15/99.

56 GMC, Res. 59/01.

y de los consensos logrados en materia de formación profesional en la Comisión II del SGT10.

Entre los años 1999 y 2001, los nuevos instrumentos y organismos sociolaborales del MERCOSUR, comenzaron a instalarse y actuar.

d) Perspectivas del SGT10

Al iniciar el siglo XXI, el SGT10 ha dejado de ser un OSL único, solitario y aislado, para verse rodeado de nuevos OSL. Esta nueva realidad invita a reflexionar sobre la posibilidad de reformular el SGT10.

Cuando el SGT10 (entonces SGT11) era el único OSL actuante en el ámbito mercosureño, abarcaba toda la problemática sociolaboral, elaboraba la estrategia de mediano y largo plazo y desarrollaba los instrumentos técnicos necesarios. Ese fue el motivo de la elaboración de una amplia agenda de trabajo, señalada por algunos actores sociales y estudiosos como uno de los problemas que conspiran actualmente contra el logro de una mayor productividad del SGT10.

Puede decirse que el SGT10 (entonces SGT11) se constituyó como un organismo sociolaboral "generativo", inicialmente orientado a la constitución de otros organismos sociolaborales. Literalmente, un "organismo madre".

Pero, con 10 años de vida recién cumplidos, y luego de haber dado a luz a diversos organismos e instrumentos sociolaborales, verdaderos "hijos" que comienzan a caminar solos, el SGT10 se encuentra en condiciones de delegar muchas de las funciones que desempeñó a lo largo de su existencia, sobre todo el trabajo técnico, para poder concentrarse en una agenda más acotada, orientada a la ejecución de políticas estratégicas consensuadas, y en la articulación de una red de organismos sociolaborales (RSL).

En primer lugar, parece evidente que, sean cuales sean los cambios que se propongan para el funcionamiento futuro del SGT10, debiera mantener y potenciar su capacidad demostrada como organismo generativo, o en las palabras de un funcionario del Ministerio de Trabajo argentino: "un ámbito de construcción de la *afectio societatis*", es decir del deseo de comunidad.

En esta posible redefinición funcional del SGT10, habría que prestar especial atención al rol de las secciones nacionales del SGT10. Es posible que allí radique el corazón del futuro SGT10. Las secciones nacionales

podrían ser concebidas no tanto como un espacio preparatorio de las tareas decididas a nivel regional (que en una gran mayoría serían delegadas a los nuevos organismos sociolaborales), sino como un sistema de generación de múltiples accesos del mundo del sociolaboral y de la empresa al MERCOSUR.

Podría desempeñar entonces, un papel esencial la inclusión en las secciones nacionales de nuevos ámbitos de la sociedad civil con dificultades para acceder al MERCOSUR: Interior y municipios, mujeres, jóvenes, desocupados e informales, jubilados ámbitos sectoriales, PyMES y cooperativas, cuentapropistas y autónomos.

El SGT10 ya creó el núcleo duro de los organismos sociolaborales del MERCOSUR. Ahora es necesario integrarlos en una red, insertarlos en la totalidad del MERCOSUR, y crear millones de accesos que lleven el MERCOSUR a las personas de carne y hueso, y a éstas al MERCOSUR.

4. El Foro Consultivo Económico-Social (FCES): la concertación sociolaboral

a) Balance de 6 años de funcionamiento del FCES

Orgánica y funcionalmente, el Foro Consultivo Económico Social (FCES) constituye el principal OSL del MERCOSUR.

En la Visión Comercial No Cooperativa con la que se diseñó el Tratado de Asunción (1991), la idea de democracia corresponde al ámbito de los estados-nación que integran el MERCOSUR, pero no al ámbito de la construcción regional.⁵⁷

Sin embargo, en el Protocolo de Ouro Preto (1994) "aparecen" dos órganos "representativos" que van a significar la presencia de la democracia política y la democracia social respectivamente: la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC), ya contemplada en el TdeA, pero ahora reestablecida en "representación de los Parlamentos"⁵⁸ y el Foro Consultivo Económico Social (FCES), en "representación de los sectores económicos y sociales"⁵⁹.

A simple vista se puede percibir que ni la CPC ni el FCES se encuentran integrados con naturalidad en el sistema organizativo

57 Hirst, 1995. "A pesar de que en todos los casos se observa la vigencia de regímenes políticos democráticos, la capacidad de organización de los intereses de estos actores es insuficiente para asegurar su presencia activa como "formateadora" del MERCOSUR".

58 Protocolo de Ouro Preto, artículo 22.

59 Protocolo de Ouro Preto, artículo 28

diseñado en el Protocolo de Ouro Preto, sino que mas bien parecen injertos poco definidos, con el fin de dar una respuesta a los reclamos de mayor transparencia, democracia e inclusión de la dimensión social, en el ámbito supranacional.

Existen marcadas diferencias entre el CMC, el GMC y la CCM, por un lado, y la CPC y el FCES, por el otro. Los tres primeros tienen decisión (son "decisorios"), mientras que los segundos, no la tienen (son "consultivos"). Los primeros están integrados sustancialmente por los presidentes y funcionarios gubernamentales de las áreas diplomática y económica (mayoritariamente técnicos no electos), mientras que los segundos están integrados mayoritariamente por representantes electos pertenecientes a las organizaciones políticas y sociales. Pero la diferencia principal es cultural: los primeros están jurídica y simbólicamente sólidamente constituidos en el sistema normativo del Protocolo de Ouro Preto, en tanto que los segundos se encuentran desdibujados, ambiguos y abiertos a una dinámica constituyente. El solo hecho de que el Protocolo de Ouro Preto dedique 1503 palabras para detallar el funcionamiento de los primeros, y solo 236 palabras para referirse a los segundos, es demostrativo de la diferencia simbólica entre ambos. En la lectura integral del Protocolo de Ouro Preto, los organismos "democráticos" del MERCOSUR parecen haber sido incluidos tardía y forzosamente.⁶⁰

La forma y la velocidad con la que se estableció la CCM, que en pocos días estaba funcionando, contrastó expresivamente con la constitución del FCES, que debió transitar por un complejo proceso de ratificación por parte de los parlamentos nacionales, que demoró su establecimiento en casi dos años, poniendo de manifiesto la discontinuidad existente entre los organismos sociolaborales y los organismos económico-diplomáticos "decisorios", dentro de la constitución del MERCOSUR (Cortina, 2000).

El FCES es un organismo inspirado en el Comité Económico y Social (CES) de la Unión Europea, creado atendiendo a la demanda de mayor participación de los sectores empresariales y sindicales (Portella, 1999)⁶¹. Tiene autonomía para redactar su Reglamento Interno, sujeto solo a la homologación del GMC.⁶²

60 Padrón (1996).

61 Portella de Castro, María Silvia. As propostas sindicais para a construção de uma dimensão social no Mercosul. Texto elaborado com base em relatório apresentado pela autora à OIT, 1999.

62 Protocolo de Ouro Preto, artículo 30.

El FCES está integrado por un ámbito regional (el Plenario), como instancia superior (integrado actualmente por sindicatos, asociaciones empresarias y organizaciones de consumidores), y un ámbito nacional: las secciones nacionales.

Las secciones nacionales ocupan un lugar muy importante en el diseño y la dinámica del FCES. Tienen autonomía organizativa, pudiendo definir en forma independiente y de acuerdo a sus propias peculiaridades internas los sectores económicos y sociales que las compondrán. La única limitación que se pone es que las organizaciones que representan a los sectores privados sean las más representativas y de ámbito nacional.

Frente a la demora que demostró el nivel sub-regional para constituir el FCES, fueron los ámbitos nacionales los que tomaron la iniciativa de constituir el FCES, desde las secciones nacionales. Primero lo hizo Uruguay, en noviembre de 1995. Luego Argentina constituyó la sección nacional el 10 de diciembre de 1995, y finalmente Brasil y Paraguay, lo hacen en marzo de 1996. Así entonces, resulta un dato no menor que la constitución de las Secciones Nacionales hayan precedido a la instalación sub-regional del FCES (Cortina, 2000). Finalmente el FCES se reunió por primera vez el 31 de mayo de 1996. El FCES se pronuncia mediante recomendaciones, sea por iniciativa propia o sobre consultas que le realicen el GMC y los demás órganos del MERCOSUR, sobre cuestiones tanto internas como referidas a la relación de éste con otros países, organismos internacionales y procesos de integración.

El FCES constituye un OSL de importancia central para la instalación de la dimensión social en la integración. Su Reglamento le señala amplias funciones para "promover la participación de la sociedad civil y su integración al proceso de construcción del MERCOSUR, destacando la dimensión social de este proceso". Cuenta con cuatro Áreas Temáticas permanentes:

I. Consolidación de la Unión Aduanera (Aspectos Aduaneros, Defensa del Consumidor, Defensa de la Competencia, Defensa Contra las prácticas desleales del Comercio, Arancel Externo Común, Convergencia de los regímenes de adecuación, Régimen de Origen, Medidas no arancelarias, Incentivos a las Exportaciones, Regímenes aduaneros especiales (Zonas Francas), Normas Técnicas, Políticas comerciales sectoriales (industria automotriz, azucarera y textil), Salvaguardas, Solución de controversias,

II. Profundización del Proceso de Integración (Agricultura, Industria, Minería, Asuntos Financieros, Asuntos Tributarios, Ciencia y

Tecnología, Inversiones, Propiedad Intelectual, Servicios, Compras Gubernamentales, Infraestructura Transporte, energía y comunicaciones, Medio Ambiente, Políticas Macroeconómicas, Promoción del empleo, Aspectos institucionales),

III. Relaciones Externas del MERCOSUR (ALADI, ALCA, OMC, UE, Otras relaciones externas, Cooperación Técnica),

IV. Aspectos Sociales de la Integración (Relaciones del trabajo y la seguridad social, Recalificación profesional, Cultura, Educación, Migraciones, Salud, Cooperación policial, Cuestiones de género, Asociaciones y cooperativas)

Las secciones nacionales han logrado incorporar una amplia gama de grupos sociales (consumidores, cooperativistas, ecologistas, profesionales, universidades, ONGs, etc.), aunque su núcleo duro son las organizaciones empresarias y de trabajadores.

Como ya había sucedido con las organizaciones de empresarios y trabajadores a partir del funcionamiento del SGT 11 (actual SGT 10), la dinámica del FCES ha impulsado la constitución de nuevas relaciones y actores de ámbito supranacional.

En especial el funcionamiento del FCES ha impulsado la constitución y organización como actor sub-regional del sector cooperativo, que ha conformado una alianza con los organismos gubernamentales con responsabilidad en materia cooperativa en una Mesa de Coordinación Permanente del MERCOSUR. En este contexto debe destacarse la reunión mantenida con la Reunión de Ministros de Trabajo del MERCOSUR el 21 de marzo de 2001, en la que los cooperativistas destacaron la importancia que reviste la aprobación de la Recomendación N° 127 de la OIT para la Promoción de las Cooperativas, y obtuvieron el compromiso de incluir representantes del movimiento cooperativo en las delegaciones oficiales que concurran a las reuniones de la OIT. Resultado de esta actividad es la creación en 2001, por el GMC⁶³ y a propuesta del FCES, de la Reunión Especializada de Cooperativas (REC), que debiera considerarse parte importante del esquema de organismos sociolaborales del MERCOSUR.

El FCES también ha jugado un papel importante en la inclusión de la presencia de la mujer y el punto de vista de género en el

63 GMC. Resolución 35/01.

MERCOSUR, que se encontraba completamente ausente. Aunque ninguna organización de género participa en el FCES, en su ámbito se ha creado el Foro de la Mujer (FM), creado en 1995, y que cuenta con capítulos nacionales. Como resultado del conjunto de acciones emprendidas el GMC estableció, en 1998, la Reunión Especializada de la Mujer (REM), constituido por representaciones gubernamentales y el asesoramiento del FM así como de otras asociaciones regionales sin fines de lucro.

También ha ocupado un lugar importante en la agenda del FCES, la relación con su par europeo, el CES (Consejo Económico Social), con el que ha conformado un Grupo de Seguimiento Mixto a partir de diciembre de 1997.

El FCES viene reclamando al GMC un mayor apoyo de la SAM a sus actividades, la publicación de sus Recomendaciones en el Boletín Oficial del MERCOSUR (BOM), y la participación del FCES en las reuniones del Grupo de Alto Nivel de Coordinación Macroeconómica (GANCM). Por su parte el GMC se ha comprometido a publicar las Resoluciones del FCES en el BOM⁶⁴ (lo que aún no ha sucedido), a estudiar la posibilidad de brindar mayor apoyo logístico al Foro, y permitir el acceso a las informaciones emanadas del GANCM así como del Grupo Ad Hoc de Acompañamiento de la Coyuntura Económica y Comercial, a fin de permitir la elaboración de propuestas al respecto.

La situación del FCES es distinta de la que limitaba al SGT11 (ahora SGT10). Se trata de uno de los órganos plenos del MERCOSUR y a diferencia de los SGT, que están constituidos por funcionarios gubernamentales y que solo "consultan" a los sectores "privados", el FCES está integrado directamente por el sector privado, y no requiere autorización alguna para estudiar y producir recomendaciones sin participación del sector gubernamental. De modo que una de las características esenciales del FCES es su autonomía y mayor libertad de acción.

La experiencia de estos primeros años de funcionamiento del FCES, indica un notable avance en la generación de nuevos actores de ámbito sub-regional, el acceso al MERCOSUR de los diversos sectores que componen la sociedad civil, sobre todo a partir de la dinámica de las secciones nacionales. También ha mostrado una tendencia firme a exigir la presencia de la dimensión social en las decisiones políticas del MERCOSUR.

64 GMC Acta Nº 03/01

Asimismo se ha manifestado que existe cierta desconexión entre el FCES y los demás organismos de la red sociolaboral. Esa desconexión se ha puesto en evidencia, por ejemplo, en el desarrollo de negociaciones sobre Formación Profesional, desconectadas de las que se realizaban en el SGT10 y en la CSL, y que desembocaron en la Resolución GMC 50/01 (sobre Formación Profesional).

b) Perspectivas del FCES

La vitalidad del FCES dependerá de:

- a) la voluntad política de sus constituyentes para convertirlo en una institución de prestigio y peso político;
- b) la voluntad política de los gobiernos para consultar regularmente al FCES y, de este modo, consolidarlo
- c) la capacidad para integrar la red de organismos sociolaborales del MERCOSUR,
- d) el ingreso de la dimensión social a los organismos decisorios del MERCOSUR.

Pero el FCES sólo podrá alcanzar prestigio político si se convierte en el ámbito de elaboración de propuestas de carácter global (por ejemplo, sobre metas macroeconómicas, sobre políticas de compensación de regiones desfavorecidas de cada país, medio ambiente, mercado de trabajo, fondos sociales de salud y previsionales, migraciones, etc.). El FCES debe ocuparse también de los temas laborales, pero en forma articulada con las nuevas funciones de gestación tripartita de políticas sociolaborales de SGT10, y las propuestas derivadas de la CSL.⁶⁵

El FCES es un organismo sociolaboral esencial pero al mismo tiempo insuficiente, por sí sólo. Esta circunstancia abre inmediatamente la necesidad de pensar el FCES, en su relación con los demás OSL, en general, y con el SGT10 en especial, lo que inmediatamente conduce a la necesidad de constituir la Red de Organismos Sociolaborales.

65 OIT. Eficacia jurídica de la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR. OIT-AADTS, Ginebra, 2002.

5. La Comisión Sociolaboral de la CSL

a) Balance de 2 años de funcionamiento de la CSL

El 10 de diciembre de 1998, en la reunión del Consejo del Mercado Común, celebrada en Río de Janeiro, los cuatro presidentes firman la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR, que incluye la recomendación⁶⁶ de crear una Comisión SocioLaboral de Seguimiento. El 9 de marzo de 1999 el GMC creó la Comisión Sociolaboral (CSL), como nuevo órgano del MERCOSUR, auxiliar del GMC (no subordinado a los Ministerios de Trabajo), y con la característica extraordinaria de ser tripartito.⁶⁷

La CSL se organiza, como la mayoría de los organismos del MERCOSUR, en una instancia regional y cuatro secciones nacionales. En marzo de 2000, el GMC sancionó el Reglamento de la Comisión Regional⁶⁸, que la dota de importantes y amplias atribuciones y responsabilidades. El 7 de diciembre de 2000, el GMC aprobó el Reglamento Interno de las Secciones Nacionales como "organismos tripartitos y auxiliares de la CSL", coordinadas rotativamente cada seis meses por cada uno de sus sectores, que a su vez pueden formar grupos de trabajo *ad hoc* o temporarios.⁶⁹

La CSL goza de una amplia libertad para desempeñar sus funciones, ya sea a través de la elevación de memorias, por parte de los gobiernos, el examen de observaciones, consultas y dudas referidas a la aplicación de la DSL, la recepción de quejas sobre incumplimientos de la DSL, e incluso propuestas de modificación de la DSL, que según ella misma lo dispone, posee la notable condición de abrirse cada dos años para su autotransformación.

El centro de la actividad de la CSL se organiza alrededor de las memorias que anualmente debe presentar cada uno de los países miembros, referidas a la aplicación y cumplimiento de la DSL y en consulta con las organizaciones mas representativas de los empleadores y trabajadores. Las memorias se organizan por cada uno de los derechos contemplados en la DSL. Presentada una memoria por el gobierno ante la Sección Nacional correspondiente, con las observaciones de los actores sociales que correspondan, se procede a un examen preliminar de la misma, y luego se remite a las otras Secciones Nacionales, con el mismo

66 Declaración Sociolaboral, artículo 20.

67 GMC, Res. 15/99.

68 GMC, Resolución 12/00.

69 GMC, Resolución 85/00.

fin. Este notable mecanismo de controles cruzados constituye un poderoso impulso a la generación de consensos.⁷⁰ Realizado el examen preliminar por todas las Secciones Nacionales se eleva a la Comisión Regional, para su examen definitivo, y la realización de las eventuales observaciones y, de corresponder, propuestas al GMC. Debido a su carácter de órgano tripartito que actúa por consenso, el informe de la CSL al GMC adopta la condición de un "Acuerdo Social Regional".⁷¹

Durante el año 2001 se elevaron a la Comisión Regional cinco memorias (igualdad de trato, formación profesional, empleo, diálogo social y trabajo infantil), examinándose las tres primeras y quedando pendientes las dos últimas para el año en curso. De las observaciones realizadas a las memorias nacionales referidas a "formación profesional", la CSL realizó la propuesta consensuada por las tres partes, al GMC que originó la ya mencionada Resolución GMC 50/01. Ante la evidencia de que la cantidad de memorias resultaba excesiva para la capacidad actual de la CSL, se dispuso reducir a tres, la cantidad a ser presentadas a partir del corriente año de 2002.

El "derecho de insistencia"⁷² (que los temas no resueltos no puedan ser sacados de agenda), la amplia libertad concedida a la CSL, y la posibilidad de reexaminar a los dos años la DSL⁷³, le imprimen una dinámica de construcción permanente, que permite hablar de un específico modelo social regional. Por su carácter tripartito y su ubicación en el esquema orgánico del MERCOSUR, la CSL constituye un notable avance en la posibilidad de colocar los temas sociales en la agenda de la principal instancia negociadora (Portela, 1999).⁷⁴

b) Perspectivas de la CSL

Originalmente, los sindicatos pretendían la sanción de una Carta Social, tomando el modelo de la UE. La limitación del proyecto original, y la adopción de una Declaración Sociolaboral referida a derechos mínimos, provocó inicialmente una valoración negativa del significado

70 Corres, 2002.

71 Corres, 2002.

72 GMC, Resolución 12/00, artículo 14.

73 DSL, artículo 24.

74 Portela de Castro, María Silvia, *As propostas sindicais para a construção de uma dimensão social no Mercosul*. Texto elaborado com base em relatório apresentado pela autora à OIT, 1999.

de la DSL para la construcción de la dimensión social de la integración, considerando que se trataba de un instrumento meramente declarativo sin aplicaciones prácticas.

Sin embargo, a poco de sancionada, la aparentemente inocua DSL evidenció su potencialidad. Como lo pusieron de manifiesto algunos autores (Corres⁷⁵, 2000; Ermida⁷⁶, 2001) la DSL, sobre todo a partir de la CSL, contenía una dinámica interna, a impulsar por los actores sociales, a partir de la operatividad de los derechos consagrados y el análisis de las memorias nacionales, que la constituye en "un verdadero motor en la construcción del sistema con amplias facultades, tanto para los Estados como para los actores sociales, sin ningún tipo de restricciones en avanzar en el cumplimiento práctico de los compromisos asumidos" (Corres, 2000). Fue quedando cada vez mas claro, entonces, que la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR, no constituía un mero acuerdo de tipo promocional o programático, sin fuerza ejecutiva y que la CSL se debería ocupar de impulsar a los Estados a cumplir la DSL (Manuseti, 2002).⁷⁷

Desde el punto de vista jurídico y ante el dilema latinoamericano del contraste entre la vigencia de leyes con textos muy protectores de los trabajadores, y su flagrante falta de aplicación práctica, la DSL y su CSL significan un interesante nuevo tipo de derecho en constante autogeneración, que remite permanentemente a la actividad de los actores sociales para determinar su grado de vigencia. Si bien la Declaración aclara que la Comisión "tendrá carácter promocional y no sancionatorio", en la medida que logre cumplir con sus atribuciones y los estados informen sobre los avances experimentados en la aplicación de los derechos reconocidos por la Declaración, podrá concentrar toda la información referida al derecho social tal y como es vivido por los distintos Estados Miembros.

Asimismo la dinámica abierta por la DSL y la CSL podría permitir avanzar en una estrategia de negociaciones colectivas a nivel bi o tri nacional (Portella, 1999). En este sentido habrá que tener presente el acuerdo firmado en marzo de 1999 entre Volkswagen de Brasil y

75 Corres, Gerardo. La razón de la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR y su fundamento en el constructivismo. Revista Pistas para el Mundo del Trabajo Nº 1, Noviembre 2000.

76 Ermida Unarte, Oscar. Aplicabilidad de la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR. Revista Pistas para el Mundo del Trabajo Nº 5, octubre 2001.

77 Manuseti, Hugo R.; La Declaración Sociolaboral del MERCOSUR: su importancia jurídica y práctica; revista electrónica Pistas para el Mundo del Trabajo, Nº 7, abril 2002.

Argentina y los respectivos sindicatos nacionales. Finalmente la DSL deberá vincularse a nivel regional con el Protocolo de San Salvador.

6. Hacia la constitución de la red sociolaboral

Las perspectivas de los OSL están relacionadas, por un lado, con su propia dinámica de inclusión de la dimensión social en la integración, y por el otro, con la problemática general del MERCOSUR, sus requerimientos políticos e institucionales, y su propia supervivencia como bloque. Como se ha dicho en reiteradas oportunidades, los diversos organismos que constituyen el MERCOSUR no conforman un sistema único, coordinado y equilibrado, expresión de una visión integrada de lo que debe ser el MERCOSUR, sino que obedecen a distintas visiones y a la presencia de distintos sectores de las naciones y comunidades en proceso de integración. En el proceso de integración del MERCOSUR es posible distinguir tres grandes visiones generales, que, mas allá del predominio de unas sobre otras, no han resultado totalmente incompatibles entre sí:

- La Visión Macroeconómica Cooperativa (Integración Sostenible) expresada en la Declaración de Foz de Iguazú (1985), el Programa de Integración y Cooperación entre Argentina y Brasil (1986), y el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo (1988).
- La Visión Comercial No Cooperativa⁷⁸ expresada en el Acta de Buenos Aires (1990) y el Tratado de Asunción (1991).
- La Visión Social (Dimensión social de la integración) expresada en la creación del SGT11 (luego SGT10), del FCES y en la adopción de la Declaración Sociolaboral (1998) completada con la creación de la Comisión Sociolaboral (1999).

Resulta claro que la visión que ha predominado es la Comercial No Cooperativa, en gran medida explicable por las condiciones del mundo en 1990/91, las características del pensamiento político y económico que caracterizó a los gobiernos de Collor de Melo y Menem, y la incompatibilidad de las políticas monetarias y macroeconómicas de los países miembros, sobre todo por el Régimen de Convertibilidad establecido en Argentina.

⁷⁸ Ferrer denomina a esta visión como estrategia del Consenso de Washington, aunque no se corresponde con la idea de que la existencia del MERCOSUR no responde a las pautas del Consenso de Washington.

Es posible constatar que la Visión Comercial No Cooperativa, ha evolucionado desde un predominio casi absoluto entre 1990-1994, pasando a un predominio relativo entre 1995-1999, y a la pérdida del predominio estratégico a partir del Relanzamiento del MERCOSUR (1999). Sin embargo, ello no ha implicado, aún, un cambio sustancial del esquema orgánico-institucional, aunque la reciente creación del Tribunal Permanente de Revisión (febrero de 2002) y la decisión de poner en marcha mecanismos de coordinación macroeconómica y de fortalecimiento institucional⁷⁹ parece indicar que existen sólidas tendencias dirigidas a establecer un nuevo predominio estratégico, fundado esencialmente en la Visión Macroeconómica Cooperativa⁸⁰, con una mayor incidencia de la Visión Social.

Por otra parte, es necesario dejar establecido, que otras dos cuestiones inciden notablemente en las características que adopta el sistema de organismos del MERCOSUR. La primera de ellas está referida a las estrategias nacionales de cada uno de los miembros, a partir de las importantes asimetrías existentes. En este sentido, es necesario tener en cuenta que Brasil impulsa con coherencia una estrategia hegemónica y de expansión del MERCOSUR a nuevos miembros latinoamericanos, de poca institucionalización supranacional, y fuertemente competitiva frente a la presencia de EE.UU. en la región. Argentina, aunque no ha podido establecer una estrategia coherente, ha tendido a sostener políticas de atenuación de la apertura económica y "plataforma" hacia el mundo, no competitiva con la presencia de EE.UU. Paraguay y Uruguay, están muy interesados en la profundización de la integración política y en los programas comunes de infraestructura. En los últimos años, tanto Brasil como Argentina se han mostrado algo más inclinados a profundizar la integración, ante la evidencia de la insuficiencia de mecanismos institucionales que permitan procesar el aumento de las controversias políticas derivadas del mayor número de actores y grupos envueltos en el proceso de integración (Hirst, 1995). La segunda cuestión a tener en cuenta, es la presencia de un fuerte sector, sobre todo en Argentina, contrario a la existencia misma del MERCOSUR.

Como ya se ha insinuado, los diversos organismos que constituyen el MERCOSUR no conforman un sistema único, coordinado y equilibrado,

79 CMC, Decisión 1/02.

80 Lavagna viene proponiendo la necesidad de un "Acuerdo de Convergencia Macroeconómica" en el MERCOSUR. Lavagna, Roberto y Giambiagi, Fabio, en Un acuerdo para el MERCOSUR, en *Gazeta Mercantil Latinoamericana*, 08/04/1998.

expresión de una visión integrada, sino que, existe un núcleo de organismos decisorios, que están integrándose en una red⁸¹, que a su vez mantiene un mínimo contacto con los OSL. La creación del FCCP y sobre todo la decisión de la CMC de establecer un intenso mecanismo de coordinación entre el GMC, la CMC y el FCCP, contrasta con la dificultosa conexión institucional de los OSL. Al referirse a las conclusiones que los actores gubernamentales y sociales extraen del funcionamiento actual de los OSL, existe una considerable coincidencia en señalar:

- la superposición de tareas y funciones entre los diversos OSL,
- su falta de articulación,
- la grave limitación de los recursos con que se cuenta,
- la lejanía de los OSL del sistema decisorio del MERCOSUR.

El sector sindical ha sostenido la necesidad de “consolidar y profundizar el MERCOSUR”, mediante la coordinación de políticas macroeconómicas, la implementación de políticas regionales, fondos de financiamiento y de apoyo a las PyMES que hagan posible la integración y complementación de las cadenas productivas y la generación de empleo, así como la consolidación de los instrumentos de promoción social y laboral ya constituidos, como es el caso de la Declaración Sociolaboral y el Observatorio del Mercado de Trabajo.⁸²

Desde el sector empresario se ha señalado la dispersión de las agendas de los OSL, la necesidad de un mejor aprovechamiento de los recursos, y una mayor llegada a los empresarios del interior y las PyMES (Klein, 2000). Desde el sector cooperativo se ha señalado la necesidad de ampliar la representación social y el establecimiento de mecanismos activos de vinculación y articulación con todos los segmentos de la sociedad.⁸³ Desde la perspectiva de género se ha dicho que “la preocupación por la relación entre género y nación en los procesos regionales parte de la constatación de que la dimensión de género está ausente en el plano de las negociaciones regionales, y muy poco presente en las investigaciones en curso sobre las negociaciones y la institucionalidad en el MERCOSUR”.⁸⁴

81 CMC. Decisión 2/02.

82 Propuesta del sector sindical del FCES al GMC, octubre 2001, Anexo XII a)

83 CUDECOOP, “MERCOSUR: en la reformulación del FCES debe reforzarse la participación del Sector Diversos”. Boletín, Junio 2001.

84 Rodríguez, Marcela V. ¿Es la integración regional una oportunidad para la equidad de género?. Mujeres del Sur, Montevideo, 2001.

Pareciera ser que la principal demanda de los diversos actores que participan en los OSL está referida a la optimización y aprovechamiento integral de los escasos recursos económicos con que se cuenta, y al establecimiento de nuevas vinculaciones que permitan una utilización más amplia de los nuevos recursos políticos, jurídicos e institucionales abiertos con la creación de los nuevos OSL.

Se torna visible la necesidad de formar una Red de Organismos Sociales del MERCOSUR (RSL), capaz de dar una nueva unidad a la inclusión de la dimensión social en el MERCOSUR.

Ello implicará la necesidad de reformular los roles de los OSL y de articularlos estratégicamente en red.

A medida que la RSL se articule y afiance, se volverá más evidente el conflicto con la estructura de los organismos tradicionales constituidos sobre la base de la Visión Comercial No Cooperativa, lo que la obligará, posiblemente, a ser parte de una nueva articulación interna en el MERCOSUR, fundada en tres grandes orientaciones:

- a) la idea republicana del equilibrio horizontal de los diversos organismos, que se regulan y ordenan entre si conformando redes de poder,
- b) la presencia democrática de los diversos sectores de la sociedad civil del MERCOSUR,⁸⁵
- c) la articulación de la Visión Social con la Visión Macroeconómica Cooperativa.

La primera orientación republicana remite al reconocimiento de la complejidad de los actores e intereses que participan de la construcción del proceso de integración y a la necesidad de crear flujos políticos positivos capaces de procesar los "puntos de politización", tanto a nivel nacional como supranacional, a incorporar a los nuevos actores al sistema decisorio del MERCOSUR, y a evitar la politización anti-integracionista que induce un sistema institucional restringido (Hirst, 1995).

La segunda orientación democrática se dirige a promover una doble corriente del MERCOSUR hacia las poblaciones que se están integrando, volviéndose mas transparente y conocido, y de las

⁸⁵ Jorge Grandi y Lincoln Bizzozero, "Hacia una sociedad civil del MERCOSUR privado". *Le Monde Diplomatique* - Edición mexicana, noviembre 1997.

poblaciones hacia el MERCOSUR, abriendo múltiples accesos que faciliten el ingreso de las sociedades civiles al MERCOSUR y la constitución de nuevos actores subregionales. En especial se deberá atender a los sectores de la población con mayores dificultades de acceso: empresarios, sindicatos y movimientos sociales del interior, mujeres y jóvenes, PyMES, cooperativas y municipios.

Finalmente la tercera orientación remite a la *multidimensionalidad* del proceso de integración. Como ha puesto de manifiesto adecuadamente Campero, la visión multidimensional se manifiesta también en la nueva concepción de la política sociolaboral. En la antigua perspectiva, la política sociolaboral a menudo tendía a ser vista como la parte "social" de la política económica. Una suerte de contrapeso. Si la primera ponía límites y restricciones, la segunda debía proteger frente a ellos. En esta nueva concepción, la RSL debe esforzarse por integrar política de crecimiento y política sociolaboral, buscando que ambas apunten en el mismo sentido de promover crecimiento sostenido y distribución de los resultados, pero asumiendo como comunes las restricciones y las posibilidades.⁸⁶

Finalmente, la eventual constitución de una RSL y una mayor presencia de la dimensión social exigirá a los OSL asumir una *visión estratégica compartida* en el MERCOSUR: *"los dilemas del MERCOSUR son el resultado de una fragmentación de intereses, de la pérdida de un sentido de dirección común e, incluso, de visiones y conductas que -en distintos momentos del tiempo- han rozado la frivolidad"*.⁸⁷ Por ello será necesario que la tarea de integrar una RSL evite en todo momento la tendencia al aislamiento de la dimensión social (ghetto social).

Estratégicamente, entonces, las decisiones que se adopten en materia de reorientación o redefinición de los OSL deberán tener en cuenta los acontecimientos que probablemente jalonarán la primera década del siglo XXI. Entre otros:

- la intensificación de las relaciones transversales intra y extra MERCOSUR,
- los escenarios políticos de los países miembros,
- el riesgo de supervivencia del MERCOSUR,
- la perspectiva del ALCA,

86 Guillermo Campero, *Respuestas del sindicalismo ante la mundialización: El caso de Chile*, OIT, Santiago de Chile, 2000

87 Bouzas, Roberto, *El MERCOSUR necesita definiciones estratégicas*, La Nación, 26 de junio de 2001.

- el desarrollo de la dimensión social de la globalización,
- la cuestión de la reforma de los organismos financieros internacionales,
- un nuevo tipo de relación entre la OIT y el MERCOSUR, y,
- la creación de múltiples accesos de la sociedad civil y las poblaciones del MERCOSUR hacia el ámbito regional y global.

No es posible dejar de mencionar la importancia creciente que asumirá la capacitación de los actores sociales y estatales referidos a los procesos de globalización y regionalización, y en especial del MERCOSUR.⁸⁸

No cabe duda, frente a la emergencia de la cuestión social en el plano regional y global, que los OSL y la dimensión social, habrán de desempeñar un rol decisivo en el diseño e implementación de políticas públicas laborales en el MERCOSUR.

Capítulo 4

Las políticas públicas laborales en la relación entre el MERCOSUR y el ALCA: una propuesta para reubicar el tema

1. Una propuesta

No se puede eludir un tema que involucra directamente en el debate a los EE.UU. Es inevitable localizar el debate sobre las políticas laborales en la región como parte de las relaciones económicas entre esta región, EE.UU. y Canadá. Es un tema difícil, en el que se mezclan discrepancias reales con malentendidos por diferencias civilizatorias y políticas. Es un tema difícil, pero la realidad es que las civilizaciones anglosajonas americanas y la "civilización latinoamericana" se encuentran localizadas en un mismo continente, y la globalización acentúa el acercamiento entre ambas.

Tal acercamiento no se concretará sólo por causas "endógenas", sino que ambas civilizaciones se vinculan y tienen intereses armonizables con otras regiones del mundo, en primer lugar la Unión Europea. Existe un interés especial desde el mundo del trabajo por armonizar positivamente a ambos espacios económico-políticos, porque esta

⁸⁸ Gallin, Dan; Sindicalismo y nuevo orden mundial; Federación Internacional de Asociaciones para la Educación de los Trabajadores.

ausencia de diálogo incluye una competencia desigual entre trabajadores con diferencias enormes en los niveles de remuneración y condiciones de trabajo. El "anti-norteamericanismo" está latente, lo mismo que la subvaloración de "lo latinoamericano" en los EE.UU. Es hora de abordar el tema de la posibilidad de construir un espacio común de integración económica entre los países de las Américas. La formación del NAFTA acelera la necesidad del debate.

La realidad es que en un escenario lingüístico en el que emerge con fuerza el portugués, coexisten lenguas europeas, indígenas y variedad de lenguas mixtas, el español es la segunda lengua de EE.UU. y el inglés la segunda lengua de América Latina. Es tiempo de resignificar políticamente ambas lenguas mayoritarias, e incorporar al portugués y a otras en un solo espacio económico, social, político y cultural.

La posible construcción de un gran espacio de integración continental no será lineal. Se desarrollará a través de conflictivos escenarios de libre comercio multilaterales y bilaterales. Los procesos de integración subregionales no logran hoy superar todavía los límites de sistemas comerciales (con la limitada excepción, hasta ahora, del MERCOSUR). En realidad, la construcción de un gran espacio de integración sólo será posible combinando acuerdos económicos con la lucha política. Lucha política hay y habrá, para ir debilitando las fuerzas conservadoras y rentísticas neoliberales en el Norte y en el Sur del continente. Se requiere en los EE.UU. un cambio profundo, económico, político y cultural. Probablemente sea un proceso que incluya toda una fase histórica de cooperación inestable dentro de los actuales procesos de integración en América Latina y el Caribe.

En la propia América Latina no será sencillo superar las asimetrías de productividad y establecer equilibrios macro-laborales entre los mercados de trabajo nacionales y regionales. En definitiva, se trata de una lenta, compleja y contradictoria construcción de instituciones económicas, políticas y sociales que converjan en un inédito espacio de integración americana. Pero el objetivo es posible, porque es históricamente necesario. Forma parte de la creación de un sistema-mundo organizado por grandes regiones económico-políticas articuladas en escala planetaria.

2. La segunda ola de mundialización de la economía

Todo lo anterior se explica porque estamos viviendo en la segunda gran mundialización de la economía, generada por una autorrevolución

del capitalismo. La primera se inició y desarrolló durante la segunda mitad del siglo XIX, bajo la hegemonía de Inglaterra. Durante aquel período se conformó el capital financiero internacional, se desarrolló la segunda revolución industrial, se estableció el sistema de países coloniales y semicoloniales y el comercio mundial abarcó a todo el planeta. Ahora la segunda gran mundialización de la economía se desarrolla a través de una tercera revolución tecnológica con base en la informática, que transforma a las empresas y aumenta la productividad del trabajo, el capital financiero se autonomiza del capital productivo, se consolida el control de los mercados por las empresas multinacionales y los países del ex Tercer Mundo se ven subsumidos en una mundialización regulada del comercio, que favorece la gran propiedad sobre "intangibles" (flujos financieros, patentes y servicios en general).

Esta segunda mundialización de la economía ha sido definida como "globalización" y no sólo abarca a la economía, sino también a la política y a los sistemas culturales. La globalización neoliberal es negativa, porque la política pierde terreno frente al mercado.

Esta segunda gran mundialización tiene sus bases históricas en la reorganización del sistema capitalista a partir del fin de la segunda guerra mundial. Pero solo ha cristalizado a mediados de la década de los ochenta a través de un proceso multifacético que incluye cinco aspectos centrales:

- la "auto revolución" económica y tecnológica en los países del G-7;
- la crisis y desaparición del llamado "socialismo real" en Europa, con la descomposición y extinción de la URSS y los llamados países socialistas del Pacto de Varsovia;
- el agotamiento del Movimiento de Países No Alineados (que culminó la fase de establecimiento de estados-nación en el Tercer Mundo);
- la desarticulación del Estado de Bienestar en los países industrializados y en algunos países periféricos, lo que incluye el deterioro de los mercados laborales;
- la Guerra Fría ha terminado. Estados Unidos es la única potencia mundial hegemónica, y combina su participación en bloques regionales con la autonomía suficiente para desarrollar iniciativas político-militares sin consulta a la comunidad internacional.

Esta segunda mundialización se desarrolla como un proceso complejo integrado por acontecimientos con significados múltiples y

contradictorios. Impulsa procesos de interdependencias comerciales, de mercados de capitales y de innovaciones tecnológicas y productivas, redefine el rol de los estados nacionales, generaliza normas democráticas universales, de acuerdos institucionales supranacionales y de valores comunes entre pueblos y naciones. Desde esta óptica, la segunda mundialización de la economía es un motor del progreso histórico pues crea las condiciones para cambios favorables en el sistema de relaciones internacionales, económicas y políticas entre los estados. En particular, el mundo del trabajo, ha sufrido una profunda mutación a partir de las transformaciones productivas desatadas por la globalización, pero sigue siendo el núcleo articulador de todas las sociedades y desde su interior surgen demandas laborales que mantienen vivos a los sindicatos.

La segunda mundialización de la economía, consecuentemente genera potenciales condiciones para la emergencia de nuevos avances a favor de la democracia, la libertad, la igualdad y la humanización del trabajo. Pero esas condiciones sólo se desarrollarán derrotando al neoliberalismo, dado que como hemos señalado, esta nueva etapa histórica incluye –como ocurrió durante la primera mundialización– un aspecto oscuro que puede desembocar en nuevas catástrofes económicas, políticas y sociales. La nueva mundialización es también el resultado de un largo y profundo conflicto ideológico, político y social. No es posible perder de vista que los intereses de los grandes grupos financieros económicos en los países del G-7 y los sectores identificados con ellos en los países del Tercer Mundo, organizados en la matriz común del conservadurismo neoliberal, continúan conservando la iniciativa política.

En este contexto se ha desarrollado hegemónicamente el capital financiero concentrado, que está organizando el comercio mundial sobre los principios del llamado “libre mercado”. El denominado “libre mercado” global es, en realidad, una versión actual de la antigua doctrina del librecambio, que está impulsando la incorporación al mercado mundial de nuevos segmentos de consumidores, a costa de la destrucción del tejido productivo en los países periféricos, generando el desempleo masivo y la pobreza. Este proceso, también se visualiza en los países del norte, en donde la concentración del capital articulada con la revolución tecnológica aumenta la productividad del trabajo pero genera desempleo y recortes a los derechos del estado social. El resultado es la ampliación y reaparición de diversas formas de

explotación y exclusión social que está afectando a la mayor parte de la humanidad (aumento de los niveles de pobreza, marginalidad, desocupación y criminalidad, la epidemia de la drogadicción en la juventud, el comercio mundial de prostitución infantil, el colapso social del Africa, etc.), con su irreversible costo en vidas, destinos y oportunidades. Estos son los síntomas evidentes de la cara inhumana de la globalización que resulta inaceptable para las sociedades.

La globalización contiene potencialmente un conflicto social de carácter global. En este conflicto de carácter global, el neoliberalismo le otorga máxima importancia al control de la política, y para ello dedica una especial atención a la desorganización cultural de los grupos y sectores sociales que bloquean el desarrollo de la alta concentración del capital. Esta es la causa de la difusión de doctrinas e ideologías que promueven la competencia descarnada entre los propios trabajadores, postergan los mecanismos de cooperación, exaltan el valor del individualismo y desarrollan teorías que, como "la guerra entre civilizaciones" justifican variadas operaciones político-militares en áreas de los países del sur, destinadas a bloquear la emergencia de países estratégicos excluidos del poder mundial. Entonces, si bien la guerra fría ha terminado, nuevas guerras siguen asolando al mundo y la amenaza de la guerra nuclear no ha desaparecido.

El sistema-mundo que el neoliberalismo intenta construir es un mundo para un tercio de la humanidad y dos tercios de excluidos. Pero es posible ir hacia otro sistema-mundo, inclusivo y, por lo tanto, para toda la Humanidad, basado en el desarrollo económico, la democracia, la igualdad, el derecho de las naciones y de las nacionalidades a preservar sus autonomías y la inclusión a través del trabajo para todos.

Para concretar esta segunda opción de progreso en la globalización, se requiere una estrategia de alianzas socio-políticas global, tan inédita en la historia de la humanidad como la globalización misma, capaz de vincular a los miles de millones de excluidos del mundo con los sectores progresistas de los incluidos, especialmente los de los países centrales. Estas fuerzas sociales se encuadran en nuestra región ideológicamente en las tradiciones del socialismo, el social cristianismo popular, en los nacionalismos democráticos, el liberalismo popular y en las culturas de los movimientos sociales progresistas. La capacidad para construir espacios de vinculación entre las injusticias brutales que padecen la mayor parte de la Humanidad, y el cada vez más veloz desarrollo socio-productivo y tecnológico, es la pieza clave para recivilizar el mundo.

3. Globalización y ALCA

Este escenario mundial es un cambio de época. La década del '90 en las Américas se caracteriza por la apertura de un debate político crucial: la viabilidad del comercio regional. Se desarrollan instituciones de integración subregional. Ambos procesos -la ampliación del comercio y las inversiones y los sistemas de integración subregionales- responden a las tendencias objetivas generadas por la globalización en nuestro continente, según condiciones particulares.

Si se enfocan a estos nuevos procesos desde ideologías y valores de épocas superadas, difícilmente se podrá incidir sobre sus efectos y resultados. De lo que se trata es de actuar políticamente para que ambos procesos sean compatibles y se desemboque en una solución progresista para los pueblos de las Américas. En caso de que el neoconservadurismo resulte triunfante -como veremos seguidamente- el resultado será la persistencia de la pobreza, el desempleo y la precarización; el desconcierto y las divisiones en el progresismo; en otras palabras, la conformación de un escenario político hegemonizado por fuerzas conservadoras.

En 1990, con la Iniciativa Bush para las Américas, se inicia un debate sobre la creación de un sistema único de libre comercio continental. En 1994, la Cumbre de Presidentes de Miami decide crear el Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA). Posteriormente, en 1996, la Cumbre de Presidentes en Chile aprobó un calendario definitivo. En abril de este año los presidentes de los países del continente, reunidos en Quebec (Canadá) establecerán las medidas básicas para concretar el ALCA en el 2005. La propuesta de ALCA no generó oposiciones políticas significativas en los países de la región, dada la convergencia coyuntural en esos años entre las aspiraciones reales de las sociedades nacionales de apoyar la ampliación de intercambio de bienes y servicios, con la hegemonía ideológica del neoliberalismo y la desarticulación de los viejos modelos socio-políticos nacional-industrialistas y la crisis ideológica de los partidos populares.

Pero a partir de 1998, la cuestión ALCA se volvió preocupante, cuando se hizo evidente que la propuesta era de liberalización, desregulación y apertura económica centrada en el incremento norteamericano del libre comercio de bienes y servicios y en la circulación del capital financiero.

Durante la primera mitad de los noventa se han potenciado o constituido diversos modelos de integración y áreas de libre comercio

en la región: Comunidad Andina de Naciones, Mercado Común Centroamericano, Comunidad del Caribe (Caricom), el NAFTA y el MERCOSUR. Son expresión de un "nuevo regionalismo" en la región: EE.UU. estimula aquellos procesos que se inscriben en la perspectiva de establecer en 2005 un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). La iniciativa de los EE.UU. de 1990 compete con la creciente presencia de la UE en la región (especialmente por la masiva participación de empresas europeas en las privatizaciones y en el intercambio comercial). El ALCA, de constituirse, representaría (en valores de 2001) una población de 800 millones de habitantes (13,6% de la población mundial), un PBI global de 10.417 miles de millones de dólares (36,1% del PBI mundial), un PBI per cápita de 12.990 dólares, exportaciones totales por 1.233 miles de millones de dólares (22,2% de las exportaciones totales del mundo) y una extensión geográfica de 39.797.000 km² (29,8% del total mundial).

EL ALCA es la hegemonía de los EE.UU. en la región y por eso algunos países -en primer lugar, Brasil- muestran su resistencia. Las fuerzas sociales, sindicales y políticas agrupadas en el Foro Social Mundial de Porto Alegre han acordado una posición común contraria al ALCA.⁸⁹ La Administración Bush ha logrado en el 2002 en el Congreso de EE.UU. la "vía rápida" para avanzar en los acuerdos que permitan concretar el ALCA para 2005. La UE, consciente de la potencial caída de sus exportaciones, como ocurrió con México al incorporarse al NAFTA, ya ha dado signos de preocupación.

4. Un nuevo regionalismo está en marcha

El "nuevo regionalismo" está en marcha. Se lo asocia con la generalización y fortalecimiento de los regímenes democráticos, con la paz y la cooperación entre vecinos superando antiguas y recientes rivalidades y conflictos y con reformas estructurales dirigidas a reforzar a las economías de mercado y la integración del continente a la economía mundial.⁹⁰

La etapa negociadora se extiende desde 1995 hasta 2005. Comenzó con la definición de los objetivos y principios acordados por los Ministros de Comercio del hemisferio en la reunión de San José de Costa Rica en 1998, ratificadas por los Jefes de Gobierno en la Segunda

89 Guillermo Rozenwurcel, op. cit., p. 19.

90 W. Eicher, "The new regionalism", *The Economic Journal* n° 108, Washington, 2000.

Cumbre de las Américas, realizada en Santiago de Chile en abril del mismo año. La negociación recién ha comenzado, como lo señala la Declaración Ministerial de Toronto de 2001.

Las negociaciones son secretas. Sólo se han instrumentado medidas destinadas a la facilitación de negocios entre los países del bloque, y se ha avanzado en la equiparación de los tratamientos aduaneros y en la definición de un mecanismo común de reglamentación y procedimientos para formar un área de libre comercio continental. Existe un borrador de los textos referidos a cada uno de los capítulos del Acuerdo, señalando los consensos alcanzados y los puntos conflictivos. La conducción ejecutiva de las negociaciones está a cargo del Comité de Negociaciones Comerciales (CNC), compuesto por los Viceministros de cada país.

Existen nueve grupos de negociación, que reportan al CNC y abarcan a los diversos temas que han sido incluidos en la negociación: acceso a los mercados, inversiones, servicios, compras del sector público, solución de controversias, agricultura, propiedad intelectual, subsidios, *antidumping* y derechos compensatorios y política de competencia. Existen también un grupo sobre economías más pequeñas y otro de apoyo administrativo y recursos financieros del Comité Tripartito compuesto por OEA, CEPAL y el BID. La agenda trata de compatibilizar prioridades según intereses latinoamericanos y de EE.UU. y Canadá. Los países latinoamericanos pretenden que algunos temas sean prioritarios (los relacionados con un ensamble armónico entre comercio y desarrollo integrado de los países), y los EE.UU. ponen énfasis en el libre comercio de servicios, libre movilidad de capitales y derechos de la propiedad intelectual.⁹¹

Los países del MERCOSUR han retrocedido en sus exportaciones al continente, del 2,97% en 1995 al 2,48% en el 2000. La presencia del MERCOSUR en el mercado norteamericano ha descendido. Por lo tanto, es de interés del MERCOSUR mejorar sus términos de intercambio comercial con los países de la región. Pero al mismo tiempo se les plantea que el ALCA no permite un avance equilibrado entre países tan disímiles en su nivel de desarrollo. Son conscientes, bajo un liderazgo informal de Brasil, de que la participación en el ALCA incluiría "ganadores y perdedores". El proteccionismo comercial que practican los EE.UU., que se mantendría en el contexto de un "regionalismo abierto", genera

91 R. Bouzas, "La economía política de las negociaciones del ALCA: una síntesis", mimeo. Buenos Aires, 2001.

dudas y aprensiones en los países del MERCOSUR. Por eso insisten en la eliminación de los subsidios a las exportaciones intrahemisféricas, prácticas que distorsionan la producción y el comercio agrícola, la presencia de empresas extranjeras en las operaciones comerciales estatales, y otras. Para los países del MERCOSUR, el "regionalismo abierto" debe incluir la libertad de los países para negociaciones y acuerdos con otras regiones del mundo, en particular la UE.

La crisis que experimentan los países del MERCOSUR ha potenciado tanto opiniones favorables a priorizar la complementariedad entre el ALCA y el MERCOSUR, como opiniones tendientes a abroquelarse en el MERCOSUR y resistir el proceso de conformación del ALCA. También se manifiesta una tendencia a desembarazarse del MERCOSUR y negociar unilateralmente la incorporación del ALCA (especialmente en circuitos gubernamentales y empresarios argentinos y uruguayos).

5. Alternativas simuladas y cuestiones estratégicas

¿Qué hacer? Proceder según los principios de que el proceso de integración continental por convergencias acumulativas de países es inevitable, que la integración debe ser simultánea con la construcción de acuerdos de integración y cooperación en la región latinoamericana y considerar al ALCA como una etapa dentro de un proceso de construcción de una comunidad económica, estableciendo regulaciones en la agenda de los temas que favorezcan la eliminación progresiva de las asimetrías. Para bloquear al "ALCA neoliberal" es necesario apostar por algo "superior", y no recurrir a posiciones "defensistas" que inevitablemente conducirán al disgregamiento político de los países del MERCOSUR.

El MERCOSUR es una iniciativa que ya tiene una década de existencia, comparte una geografía y lazos culturales comunes, y fue concebido con el objetivo de llegar a constituirse en un Mercado Común. Tiene alcances no sólo económicos sino políticos y culturales. Es el círculo concéntrico que permite a cuatro países adoptar posiciones comunes en la globalización. El ALCA es de naturaleza distinta -una zona de libre comercio- y extenso geográficamente. Pero el tamaño económico de la región es insuficiente para el MERCOSUR, que necesita llegar a acuerdos de cooperación económica con los otros procesos de integración en América Latina y el Caribe, y con EE.UU. y Canadá. La fórmula MERCOSUR + 1 (Chile) es positiva.

El MERCOSUR es muy importante para los EE.UU., dado que es el mercado más grande de América Latina. El MERCOSUR podría ofrecer rebajas arancelarias a EE.UU., pero este país deberá ofrecer mejoras para condiciones de acceso, incluyendo la eliminación de barreras para-arancelarias y prácticas proteccionistas en los sectores agropecuarios siderúrgicos, textiles, etc. Es necesario destacar que las negociaciones entre EE.UU. y el MERCOSUR también se desarrollan según las normas de la OMC, lo que también es válido para cualquiera de los países que por separado intentarán asociarse al NAFTA.

Los escenarios de negociación del MERCOSUR con los EE.UU. son varios, a saber:

- constitución del ALCA sin cambios en el AEC del MERCOSUR;
- acuerdos de libre comercio MERCOSUR-ALCA;
- acuerdo ALCA con los países del MERCOSUR por separado, o con partes de ellos, manteniéndose los actuales niveles de las tasas arancelarias intra-MERCOSUR;
- acuerdo libre comercio MERCOSUR – Unión Europea, sin cambios en el AEC del MERCOSUR.

Todas estas alternativas simuladas sólo pueden ser interesantes si se inscriben en la estrategia de construcción de una Comunidad Económica de las Américas. Caso contrario, es inevitable que las adaptaciones macroeconómicas en los países del MERCOSUR fortalecerán la tendencia objetiva del libre comercio y la libre movilidad de capitales a acentuar la dualización de los sistemas económicos de los países miembros. El comercio y las inversiones deben ser regulados. Joseph Stiglitz ha escrito un importante libro sobre estos tiempos.⁹²

La estrategia de los países del MERCOSUR, inevitablemente, colisiona con las políticas neoliberales del FMI, y por lo tanto deben ser parte de la lucha por reformar al FMI, al BM y al BID dentro de los marcos de un "neo Bretton Woods".⁹³

Como se observa, el ALCA pretende ser montado sin resolver los desequilibrios y asimetrías entre los distintos países de la región, que se agravarán por el impacto de las medidas de liberalización. En

92 Joseph Stiglitz, *El malestar en la globalización*. Taurus, Buenos Aires, 2002.

93 Eric Toussaint, *La bolsa o la vida. Las finanzas contra los pueblos*. Gakoa, San Sebastián (España), 2002.

realidad, el ALCA excluye temas que resultan centrales para armonizar el comercio y el flujo de inversiones con el desarrollo sostenido de los países de América Latina y el Caribe y una relación de equilibrio dinámico entre estos países y los Estados Unidos y Canadá. Estos temas centrales excluidos son:

- políticas públicas de inversión para rearticular los mercados sobre bases productivas;
- políticas públicas sectoriales para la reindustrialización integrada;
- políticas públicas para alcanzar la competitividad sistémica y equilibrio en la balanza de pagos;
- políticas de apertura con protección selectiva de sectores económicos estratégicos para las economías nacionales;
- políticas monetarias de convergencia interregionales;
- políticas de compatibilidades entre el comercio continental y la estabilidad de los sistemas de integración subregionales;
- políticas para la articulación y desarrollo de los sistemas de comunicaciones en la región;
- políticas comerciales para la negociación de la región en la Organización Mundial de Comercio (OMC);
- políticas públicas para el desarrollo sistémico de redes productivas, trabajo y empleo, con seguridad social universal;
- políticas para la aplicación, sin restricciones, de los convenios 87 y 98 de la OIT (Libertad Sindical y Negociación Colectiva) como base para adaptar la legislación laboral a la eficiencia de las empresas con humanización del trabajo y de Cartas Sociales.

Es evidente que el ALCA solo podría llegar a contar con consenso popular en la región en la medida que se materialice sobre propuestas económicas y sociales que contemplen el equilibrio continental y la promoción de las sociedades al sur del Río Grande. En realidad, se podría pensar en una fase de ampliación y regulación del comercio en la región dentro de una construcción de integración económico-social. Entonces, una clásica zona de "libre comercio". Por eso, al plantear nuevos contenidos económicos y políticos institucionales para la configuración de un área de libre comercio y movilidad de capitales en realidad estamos diseñando una estrategia para construir, por etapas, una gran área de integración continental. Debería ser el objetivo de

las fuerzas sociales y políticas pensar y ejecutar políticas para la edificación en este continente de una Comunidad Económica de las Américas. Esta meta da cuenta de las abismales asimetrías económicas sociales y culturales entre los países del norte con la mayoría de los países del Centro y Sur del continente, y por eso se debería pensar en la confluencia de procesos particulares (sistemas y acuerdos subregionales de integración y de políticas comerciales, procesos de incorporación de nuevos países al NAFTA y diversos acuerdos económicos multi y bilaterales, etc.) en una única matriz concebida como comunidad económico-política.

Se trata de una estrategia de largo plazo, pero que tendría el mérito desde el inicio de superar el planteo mecanicista que opone el libre comercio a la integración, al considerar los acuerdos de libre comercio y de integración "imperfectas" como escalones hacia la configuración de un mercado único. Esta estrategia debería ser monitoreada desde una institución supranacional compuesta por los gobiernos con el apoyo del sistema de Naciones Unidas. Debería ser edificada con una perspectiva social y laboral, lo cual implica como condición incorporar al proceso a diversas instituciones de la sociedad civil, estableciéndose los mecanismos para consensuar una única dimensión social, laboral y medioambiental continental. En el fondo esta estrategia demostraría que la actual oposición al ALCA de signo librecambista y empresarial no es arbitraria, y tiene como contrapartida apostar por una auténtica integración económica y política continental.

6. Las demandas sociolaborales en la integración

Para construir un gran área de integración de las Américas se requiere que los gobiernos en la región reconozcan que la relación entre mercado y democracia no es automática y que, por el contrario, es un compromiso que debe ser renovado y protegido. Esto quiere decir que la estabilidad democrática actual solo será garantizada en el futuro si los mercados son regulados para garantizar el crecimiento económico con plena vigencia de los derechos humanos, sociales y laborales y la erradicación de la pobreza.

El ALCA se está conformando mediante un proceso de negociaciones que demuestran ser sumamente opacas, poco transparentes y hasta secretas. Este mecanismo escasamente democrático, pone de relieve, entre otras cosas, que la integración de

las Américas se está llevando a cabo a partir de un control casi total de los Estados Unidos, con apoyo de algunos gobiernos latinoamericanos y del Caribe, y un perfil orientado exclusivamente al establecimiento de un área de libre comercio. Por otra parte, pone en evidencia la escasa incidencia de los actores políticos y sociales.

Las experiencias de los procesos de integración en América Latina ha permitido aprender que la falta de politización de los procesos de integración trae como consecuencia su estancamiento. Por ello se ha dirigido la atención a la necesidad de otorgar un rol más protagónico a los parlamentos nacionales, establecer nuevas instituciones supranacionales de dirección, incorporar a los diversos actores sociales, crear organismos supranacionales de resolución de controversias, etc.

Un aspecto no menor a tener en cuenta al momento de diseñar instituciones supranacionales que eviten el predominio de grupos ultra-burocráticos, es considerar que las organizaciones no gubernamentales poseen un gran potencial para enriquecer y fortalecer a la sociedad civil, en tanto y en cuanto ello no vaya en desmedro del rol de dirección de la política a través de los partidos.

En síntesis, al considerar el establecimiento de nuevas instituciones políticas supranacionales, resulta indispensable, recuperar la política como "gobierno del pueblo", concepto de bases sólidas de legitimidad y representatividad, con partidos políticos y sistemas de representación democrática, renovados y actualizados.

La tendencia a construir un esquema de integración continental, sobre bases meramente mercantiles y financieras, vacía de su dimensión social, genera una oposición socio-política con bases cada vez más amplias en la población de las naciones americanas.

Este continente demostró durante los sucesos en EE.UU., de Seattle (1999), Washington (2000), en Porto Alegre, Brasil (2001, 2002) y en Buenos Aires (2002), que la construcción de un espacio común económico en el continente debe incluir las expectativas y la participación de una variedad de organizaciones socio-políticas, sindicatos, movimientos campesinos, movimientos feministas y de igualdad de géneros, organización de pueblos indígenas, movimientos ecológicos y de derechos humanos, etc.

En la capacidad para unir, organizar y expresar política y culturalmente a esta variedad de movimientos sociales en todos los países del continente, según las peculiaridades nacionales, descansa la

posibilidad de redireccionar el proceso. Esta perspectiva de progreso debe ser lo suficientemente amplia para convocar y hacer converger a los pueblos de América Latina y el Caribe con los pueblos de los EE.UU. y Canadá en un solo torrente. Esto hará posible cambiar el rumbo a la globalización en la región y vincular a los excluidos con los sectores progresistas del campo de los incluidos.

Para ello las organizaciones de la sociedad civil, los sindicatos y los partidos políticos debieran profundizar y establecer nuevos canales de vinculación entre sí, y conceder una especial prioridad al desarrollo de sus relaciones internacionales, con el fin de expandir un entramado socio-político, interconectado a nivel continental, y capaz de establecer una interacción permanente, fluida y convergente en sus objetivos.

Estas bases son necesarias para que sea posible autonomizar y recuperar a la política frente a la concepción neoliberal que la considera subordinada a las necesidades de los grandes grupos financieros. La autonomía de la política es una necesidad, si se pretende seriamente evitar la definitiva instalación de una sociedad de mercado, en la cual estos no estén sometidos a ningún tipo de control.

Debatir un esquema de integración para las Américas enfrenta a nuestras naciones con una opción previa y fundamental: ¿Qué tipo de sociedad se pretende para el Continente: sociedad de mercado o sociedad de trabajo?

La llamada "sociedad de mercado" es la antítesis de una sociedad basada en el trabajo. En efecto, en las últimas décadas se han producido importantes cambios en los mercados de trabajo en escala mundial y a nivel de nuestra región. El resultado ha sido la conformación de mercados de trabajo fragmentados que requieren políticas específicas según las demandas sociolaborales y empresariales:

- Primero, se está conformando un segmento de trabajadores ocupados en las llamadas "empresas transformadas" por el impacto de las nuevas tecnologías en productos y procesos. Estas empresas son multinacionales, grandes grupos económicos locales, asociaciones, etc. Los procesos y la organización en esas empresas de trabajo superponen métodos de producción del fordismo con métodos post fordistas o toyotistas. En estas empresas se desarrollan complejos procesos de calificación – descalificación de los trabajadores. Por lo tanto se requiere adoptar políticas laborales que permitan reconstruir la centralidad sindical combinando la

capacitación polifuncional, el trabajo en equipos, con la protección jurídico legal de los trabajadores con baja calificación.

- Segundo, se está conformando un segmento de trabajadores y empresarios en PyMES marginados de la dinámica capitalista, localizados en empresas de baja productividad, alta precariedad laboral y baja sindicalización.
- Tercero, el 50% del empleo urbano que se genera en América Latina corresponde al sector informal de la economía, en la que predominan micro emprendimientos familiares, pequeñas empresas artesanales, de producción y de servicios.
- Cuarto, el desempleo y el subempleo siguen siendo grandes flagelos, afectando a Jefes/Jefas de hogar en todas las edades y a jóvenes y mujeres que aspiran sin éxito a incorporarse a los mercados de trabajo.
- En el tercero y cuarto nivel se concentra la pobreza extrema en el continente. Esta degrada la condición humana, estimula la búsqueda de soluciones ilusorias en las drogas y potencia la violencia de pobres contra pobres.

Los movimientos sindicales en la región están desarrollando políticas adecuadas para enfrentar los desafíos de los mercados de trabajo fragmentados y los diferenciales de productividad entre las empresas, para reconstruir la centralidad sindical en un plano superior, lo que actualmente se define como "sindicalismo socio-político".

En el campo empresario, también se registran actitudes favorables a aplicar políticas que permitan el fortalecimiento del capital productivo, expandan en red a las pequeñas y medianas empresas eficientes privadas y del sector social y cooperativo, y se desaloje del puesto de mando de la economía al capital financiero especulativo y a los empresarios ultrarentistas.

En una estrategia de desarrollo de sociedades basadas en el trabajo, es necesario asumir que el mercado y la empresa (en sus diferentes tipos: privadas, cooperativas, públicas, etc.) son instituciones con un enorme potencial favorable para un camino progresista.

Para lograr un diseño de integración continental habrá que encarar tareas políticas y técnicas en todo el continente por la recuperación de los valores y políticas económicas que hagan posible construir sociedades basadas en el trabajo estable y el pleno empleo, a partir de lo que la OIT denomina "trabajo decente" y la Declaración de la OIT

relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo aprobada por esa organización en 1998.

7. Mercado común y sociedades del trabajo

Construir sociedades basadas en el trabajo es condición para la cohesión social básica en que se apoyan las democracias estables.

La combinación explosiva entre exclusión social, explotación y sistema de partidos débiles que se sostienen con métodos corruptos, está generando en varios países de la región, fenómenos de violencia política. Así, por ejemplo, Colombia que vive una situación de guerra civil, Ecuador y México que registran situaciones de violencia estatal contra los movimientos indígenas, Brasil que registra violencia estatal y para-estatal contra el movimiento campesino Sin Tierra, y Argentina, país en el cual el desempleo y la pobreza están generando acciones sociales espontáneas como los "piqueteros y fogoneros". Es previsible que, a corto plazo, se registren sucesos parecidos en otros países.

Los grupos mas conservadores en América Latina y el Caribe, en estrecho contacto con círculos de ultraderecha de EE.UU., están planteando resucitar las viejas teorías de la guerra anti-subversiva y la Doctrina de la Seguridad Nacional. Ahora adaptadas estas para ejercer la represión sobre segmentos de la sociedad civil movilizadas y diferentes fuerzas políticas y sindicales. Su propuesta es mantener una suerte de "democracias grises", que sólo ampararán a los sectores sociales y políticos partidarios o sumisos, frente al modelo de globalización financiera neoliberal.

Esta perspectiva está transformando a nuestras comunidades, a ojos vista, en sociedades segmentadas y socialmente injustas, y a mediano plazo, en sociedades divididas y enfrentadas política y militarmente. Así, en vez de democracia, ampliación del comercio, integración y desarrollo integrado, se están construyendo en realidad economías débiles, incapaces de integrarse a la economía mundial, sociedades frustradas, proclives a los fundamentalismos mesiánicos.

En un contexto semejante, el resultado del ALCA, que ya hoy resulta absolutamente previsible, no será la integración de las Américas, sino el descrédito de todos los procesos de integración continental, la emergencia al primer plano de los tradicionales sentimientos antinorteamericanos que existen en la región, y el bloqueo de toda

posibilidad de alianza de los millones de excluidos con los sectores progresistas de los incluidos a nivel continental.

De lo que se trata es de tomar partido por una opción positiva sobre la globalización. Se requiere -en la línea de ideas y propuestas del Foro Social Mundial de Porto Alegre- establecer una estrategia que sirva para favorecer la aplicación de políticas asentadas sobre el desarrollo integrado, la democracia y la inclusión social en cada país del continente.

Las propuestas políticas, económicas, laborales y culturales básicas han sido planteadas en general en este documento. Sólo consolidando la democracia en nuestros países y estableciendo un entramado progresista de alianzas entre estados y sectores, será posible modificar el curso y las prioridades actuales del proyecto de integración continental en curso.

Los países de América Latina y el Caribe han establecido diversos sistemas de integración subregional. Estos sistemas son prioritarios y deben ser consolidados antes de conformar una gran área de comercio en el continente. Sin embargo, en el interior de estos escenarios de integración subregional también se plantean opciones antagónicas entre, por un lado, intereses de empresas multinacionales y grupos económicos para apropiarse del excedente económico usando como herramientas a gobiernos nacionales dóciles, y por otro lado, las fuerzas sociales y políticas que aspiran a que los procesos de integración culminen con instalación de mercados únicos integrados y no se detengan en los niveles de meros acuerdos comerciales.

Los procesos de integración subregional deben ser dotados de instituciones sociolaborales y organismos de aplicación que incorporen los derechos laborales y sociales de los pueblos involucrados. En esta dirección, la meta sociolaboral en los procesos de integración es incorporar las Cartas Sociales y aplicar diversos institutos normativos ya existentes (por ejemplo, la Declaración Sociolaboral en el MERCOSUR).

Los países del continente no necesitan comercio regulado unilateralmente; necesitan comercio equilibrado, inversiones para la expansión y modernización productiva y aumento de la capacidad de consumo popular. No debe aceptarse una dimensión continental puramente económica (comercio e inversiones). La globalización debe incluir políticas de desarrollo e innovaciones tecnológicas supranacionales; políticas de derechos humanos, sociales, laborales y culturales que

garanticen la diversidad de intereses y demandas que surgen de las sociedades civiles. Es necesario promover la adopción de una Carta Social de Derechos Fundamentales de nivel continental.

Los países de América Latina y el Caribe no deben ser considerados como una pieza intercambiable en la competencia entre bloques, y ser utilizados como zona de experimentación de modelos grotescos de desregulación, privatizaciones y flexibilización de las relaciones laborales. Los países de América Latina y el Caribe necesitan contar con una estrategia común progresista para negociar desde sus intereses estatal-nacionales en el interior del sistema-mundo que se va organizando a través de bloques económicos y políticos.

En un proyecto de integración de las Américas democrático, debe cesar el intervencionismo militar que los EE.UU. ejercen en forma abierta o encubierta, en particular a través de la política antinarcóticos. Esta última, para que sea realmente eficaz, debe ser honesta y por lo tanto seria: debe incluir la cadena completa del nefasto sistema de la droga, es decir, el consumo, el circuito dinerario, la distribución y la producción tanto de la materia prima de los narcóticos como de los insumos químicos que requiere el proceso de su industrialización. Todos los programas que incluyan equipamiento militar, acción psicológica y política y presión hacia Estados y sociedades nacionales deben ser reemplazados por un acuerdo continental que comprometa a Estados Unidos, en tanto que es uno de los mercados consumidores de narcóticos más importantes del mundo y sede del sistema bancario que se beneficia ilegalmente con el dinero producido por la droga, a practicar políticas de desaliento del consumo de narcóticos y de cuidados de los sectores sociales más expuestos y vulnerables a ese problema.

Asimismo resulta inconciliable desarrollar un proceso progresista de integración continental, y al mismo tiempo reprimir con la violencia estatal a distintos movimientos políticos y sociales que aspiran a democratizar las sociedades y los Estados. En el mismo sentido, es necesario que EE.UU. modifique su política de bloqueo a Cuba, que debe ser levantado para acelerar el éxito de una salida democrática en la isla, que compatibilice los valores y conquistas socialistas con la democracia pluralista y el desarrollo de los mercados.

Para favorecer un proceso positivo de participación de la región en la globalización son necesarias transformaciones políticas profundas en las instituciones supranacionales, en especial la OEA, el Banco Mundial, el BID y el FMI. Las prioridades deben incluir medidas favorables a la

reestructuración y moratorias de la deuda externa, el impuesto Tobin a las transacciones financieras, establecimiento de Fondos de Inversión para el desarrollo integrado de los países, la Carta Social continental, y la consulta permanente a las instituciones de la sociedad civil. Se debe potenciar la participación política incorporando a las representaciones de los parlamentos nacionales en todas las instituciones políticas promotoras del comercio continental y procesos de integración.

El continente americano se extiende desde Tierra del Fuego hasta Alaska. Aspiramos a que la globalización en esta área del mundo se concrete como profundización de la democracia política, económica y social. No hay nada sencillo ni lineal en la consecución de esa meta, pero alcanzarla debe ser la base de la agenda continental. En definitiva: tenemos que pensar en una construcción a largo plazo de una Comunidad Económica de las Américas, teniendo en cuenta la coexistencia de civilizaciones, y la existencia de intereses económicos, sociales y políticos en pugna.

Comentarios

Pedro Daniel Weinberg¹ (coordinador):

Gracias, Julio, por tu presentación. Creo que la intervención de Godio deja una serie de ideas bastante fundamentales que, sin duda, habrán de suscitar el diálogo y análisis de estos siete sindicalistas que nos honran con su presencia. Dado lo avanzado de la hora me permitiría sugerir, en nombre de los organizadores, que tratemos de concentrar cada una de las intervenciones en no más de diez minutos.

Pedro Parra:

Muchas gracias. Aprovecho también para agradecer a CINTERFOR, a las organizaciones convocantes, por las cuales podemos estar acá en nombre de la CNT de Paraguay en representación de los trabajadores para compartir nuestras experiencias. Sobre lo que acaba de decirnos el doctor Godio, ya había hablado un poco con él, porque precisamente le faltaban algunos datos de Paraguay. No lo ha enfocado mucho en su extenso documento, motivo por el cual me voy a permitir comentarles el documento que tengo, a partir de algunas propuestas para la reactivación productiva que tenemos en Paraguay.

A partir del debate que venimos haciendo hace dos años, el lanzamiento público de la propuesta de la reactivación productiva viene siendo la bandera de lucha de las organizaciones obreras, campesinas y populares que buscan construir un nuevo Paraguay sobre la base de intereses económicos, sociales y políticos de los trabajadores de la nación. Es también la alternativa a corto y mediano plazo para luchar contra el desempleo, manteniendo y creando nuevas fuentes de trabajo para así mejorar paulatinamente las condiciones de vida de los trabajadores. En cada marcha, movilización, en cada debate o reunión, las organizaciones componentes de la coordinadora obrera, campesina y popular plantea la propuesta de reactivación productiva. En numerosas oportunidades esta propuesta fue planteada al gobierno, sin que hasta ahora haya tenido ninguna respuesta. Es probable que esta propuesta, así como otras realizadas por los trabajadores, se encuentren perdidas en los cajones de la burocracia.

¹ Pedro Parra participó como representante de la CNT de Paraguay.

Los administradores políticos de este actual gobierno solo tienen tiempo para responder a condicionamientos y sugerencias que permanentemente le hacen los representantes del Fondo Monetario Internacional o del Banco Mundial. Hasta ahora, las reivindicaciones y la presión política de los trabajadores, obreros y campesinos han desembocado en acciones puntuales, reuniones con el presidente, mesas de diálogo, etc, que concluyen en la nada. Las acciones gubernamentales solo buscan el desgaste de las organizaciones, la contención de los conflictos, y demuestran la falta de voluntad política para responder realmente a intereses del pueblo.

En nuestro país, venimos sufriendo una crisis económica de larga duración que se inicia en los ochenta y, con altibajos, se ha reducido durante los noventa. Esta crisis contribuyó al debilitamiento y a la caída de la dictadura de Stroessner en el año '89 y los gobiernos de transición democrática no han logrado superarla. Por el contrario, la han profundizado con políticas recesivas de ajuste macroeconómico, de regulaciones que propician la especulación financiera, baja inversión de los sectores productivos y el mantenimiento de la acumulación privada bajo los privilegios de la corrupción generada por los gobiernos.

En nuestros países no existe una tradición de inversión de capitales en los sectores productivos. Esto indica que el sector primario, agricultura – ganadería, viene disminuyendo su importancia y el secundario, industria y construcción, muestra estancamiento permanente. Actualmente, con los cambios neoliberales, esta tendencia se ha vuelto aún más negativa por las limitaciones que se impone en la intervención del Estado, por un lado, y las posibilidades de acumular y concentrar capital por el mecanismo especulativo y no productivo, por otro.

En el Paraguay, ni los gobiernos llamados de transición democrática, ni la oligarquía invierten en el sector productivo. El Estado invierte cada vez menos porque, según las recetas neoliberales, no debe incidir económicamente en el mercado y porque tampoco tiene los recursos para desarrollar, al menos, la infraestructura. Lo mismo ocurre con lo que ha venido siendo manejado hasta hoy por una oligarquía agro-ganadera latifundista, conservadora y retrograda, por un sector empresarial que acumula enredado en el Estado a través de prácticas corruptas y clientelísticas, y por un grupo de políticos sostenidos principalmente por los partidos tradicionales -colorado y liberal-, que sobresalen por su alta participación en la corrupción y en la falta total de compromiso popular.

Los capitalistas nacionales y extranjeros prácticamente nunca invierten, sin los privilegios que les pueda brindar el Estado. Las pocas inversiones en el sector industrial-agro-exportador, han sido mediante los lazos instrumentales con el poder político. Estos sectores están fuertemente ligados al ámbito financiero donde concentran el capital mejor y más rápidamente, también mediante el apoyo irrestricto que el Estado le viene proporcionando en términos de regulaciones y de liquidez. Definitivamente, aquí no se invierte: los que tienen el capital no están interesados en la producción ni en el desarrollo de nuestro país, solo quieren seguir obteniendo y concentrando dinero fácil del sistema financiero, del contrabando y el lavado de dinero de las corruptelas con el poder y, en general, de los privilegios de todo tipo que siempre han usado para acumular. La triangulación comercial, las importaciones de nuestro país son muchísimas: compramos más de lo que podemos pagar. Una parte son bienes de consumo generalmente lujosos para la minoritaria población de ricos del país, que hacen gala y ostentación de sus costosas mansiones, vestimentas, espacios de consumo exclusivo y lujosos automóviles frente a la pobreza y la indigencia generalizada. Otra parte importante de las importaciones está relacionada con los productos electrónicos, electrodomésticos, que luego comercian con los países vecinos. Esta recuperación de divisas a través de las actividades de triangulación comercial ha venido disminuyendo considerablemente, debido a que en Brasil y Argentina continúan liberando sus propios regímenes comerciales y aumentaron los controles y trabas aduaneras de frontera con Paraguay.

Los privilegios y la corrupción en el sector financiero, la crisis bancaria que se produjo gracias a la moderna ley de bancos que dejó vía libre a la acción de los especuladores y usureros de aquí y también de afuera, vaciando los muchos bancos y además el bolsillo del ahorrista, presionó sobre la constante depredación del Guarany, produjo la caída de las reservas internacionales y ha costado al país cerca de mil doscientos millones de dólares debido a la permanente utilización de recursos públicos para inventar liquidez al sistema financiero. Igualmente este sistema ha aumentado escandalosamente sus costos de intermediación y ha desalentado el ahorro interno, ya que las tasas de intereses de préstamo se han mantenido relativamente estables. Se ha producido la progresiva disminución de las tasas de interés y de ahorro pagado tanto en Guaraníes como en dólares.

Sobre la distribución de las riquezas que producimos los trabajadores podemos decir que el diez por ciento de la población más rica se apropia del 39% de las riquezas producidas. Al diez por ciento de la población más pobre solo le llega el 0,7 % de la riqueza. Es decir, el diez por ciento más rico gana casi cinco veces más que el diez por ciento más pobre y el veinte por ciento de la población más rica acapara el 63,3 % de la riqueza producida en nuestro país. Cada vez somos más pobres. En 1999, el 32% de la población paraguaya, casi dos millones de personas, vivían en condiciones de pobreza y el 17%, más de ochocientas mil personas, en condiciones de pobreza extrema. En el campo la pobreza aumentó aceleradamente. En 1995, la pobreza alcanzaba el 37% de la población campesina, llegando en 1998 al 43% y, en 1995, la pobreza extrema era del 21 %, siendo que en 1998 llegaba ya al 29% de la población campesina.

La población actual de Paraguay es de 5.830.600 habitantes y la población activa (en edad de trabajar) representa unas 4.131.000 personas, es decir, las personas con diez y más años de edad. La falta de trabajo viene empeorando desde hace varios años y hoy se indica que el 38% de la población en edad de trabajar tiene problemas de empleo: alrededor de un 1.560.000 paraguayos están desempleados o subempleados. Lo que aumenta es el desempleo. En el año 2001, el desempleo llegó al 19%, alrededor de 785.000 personas.

En Paraguay la población nuevamente está en la calle en protesta, como durante los 16 días de lucha para parar una ley que facilitaba la privatización, contra la ley antiterrorista, por la reforma agraria, defensa de la seguridad social, por la reactivación productiva y por la Soberanía Nacional. Estas movilizaciones dejaron un muerto, el campesino Calixto Cabral, y muchos heridos. Hoy nuevamente la sociedad civil está en la calle protestando contra otra ley que quiere avalar el acuerdo con el FMI y los paquetazos. Quería dejar aquí estas consideraciones y, además, resaltar todo el tema sobre la integración fronteriza donde hace tiempo estamos luchando para conseguir un documento único, un pasaporte para los trabajadores emigrantes, que pueda facilitarles su libre circulación, para poder tener derecho a la vida, derecho al trabajo en nuestra región que es el MERCOSUR. Muchas gracias.

Oscar Nieva²:

En primer lugar, quería agradecer a los compañeros de la FLACSO por esta invitación, también a los de Cinterfor, y a todos los organizadores de este evento que realmente pone de manifiesto la importancia que se da, en este país, a cuestiones tan trascendentes como son las políticas públicas de empleo y generación de ingresos. En nuestro país, esta discusión está lejos de plantearse ni siquiera en un nivel académico. Creo que nuestro país ha sido parte de una gran estafa, producto de la implementación de políticas de ajuste estructural promovidas desde los organismos financieros internacionales.

Nuestra participación en este seminario, tiene lugar a partir de una rica experiencia del movimiento obrero argentino en la educación de los trabajadores, ya que a lo largo de más de un siglo, desde la creación de las primeras organizaciones obreras en nuestro país, los sindicalistas entendimos la educación como un instrumento imprescindible para la liberación del hombre. Nadie puede luchar adecuadamente por sus derechos si no tiene acceso al conocimiento.

Actualmente me desempeño como Secretario de la Secretaría de Cultura y Capacitación de la FAECYS (Federación Argentina de Empleados de Comercio y Servicios) donde nuestra mayor apuesta es la consolidación de una estructura nacional que incluye más de cincuenta centros educativos, que atienden las necesidades de 48.000 trabajadores. Estos centros desarrollan fundamentalmente programas de formación profesional, educación de adultos en los niveles primario y secundario, e incluso el acceso a estudios superiores, que estamos articulando con universidades nacionales y extranjeras, en la modalidad de Colegio Universitario.

Por otra parte, soy Director del IAJ-CGT (Instituto Arturo Jauretche de la CGT) en el área de formación político-sindical. En el IAJ-CGT funciona otra área destinada a la educación sistemática y permanente de los trabajadores y sus familias. En coordinación con el Foro Sindical de Gremios por la Capacitación Integral y Permanente del Trabajador, se llevan a cabo acciones referidas tanto a la formación profesional como a la capacitación sindical de nuestros trabajadores ocupados y desocupados, y gestiones con diferentes organismos públicos para la definición e implementación de políticas relacionadas con la educación y capacitación de adultos.

² Oscar Nieva participó como representante de la CGT de Argentina.

Las causas y las consecuencias del desempleo estructural en la Argentina están suficientemente desarrolladas en el documento base del compañero Godio. Solo nos resta decir que se ha intentado tergiversar el alcance de la formación profesional como instrumento para combatir el desempleo, adjudicando a la educación un rol que no puede tener: asegurar el empleo. Fue incluida como una política del Estado para reducir el desempleo, por ejemplo con la declamada Ley de Empleo (1991) en donde se creaba el Fondo Nacional del Empleo, para el reentrenamiento de la mano de obra tratando de disimular un fabuloso ajuste estructural del Estado que expulsó hacia el desempleo a legiones de empleados públicos. El resultado no pudo ser más alejado de los objetivos proclamados: solo se realizaron pocos cursos que no incidieron de manera suficiente para reubicar a los compañeros que habían quedado desempleados.

Como otra herramienta de esta supuesta política de empleo, se desarrollaron también modalidades promovidas para combatir las "rigideces" del contrato laboral. Así se llevaron a cabo cursos de formación profesional utilizando la figura de pasantías en base a la experiencia del Proyecto Joven, exportado de Chile. Con el discurso de flexibilizar el contrato de trabajo y adecuarlo a las nuevas necesidades de organización de producción, se ensayaron distintos tipos de contratos de trabajos, otorgándole a los empleadores la facilidad de despedir con bajo o ningún costo y de no realizar contribuciones al sistema de seguridad social. Las consecuencias no pudieron ser más nefastas: no solo no se creó más empleo sino que hoy casi el 40% de los trabajadores son precarios y la desocupación es la más alta de la historia de nuestro país, sin contar el grave deterioro del sistema de seguridad social. La pérdida de aportes fue un tema clave en el déficit fiscal. Se dejaron de recaudar 70.000 millones de pesos entre 1994 y 2001 (equivalente al 50% de la deuda externa), a raíz de la rebaja de los aportes previsionales y de su derivación a las cuentas de capitalización privada (AFJP)

Argentina, en una crisis excepcional, registra en 9 meses 470.000 personas sin trabajo y sin posibilidades de reinserción. La última encuesta de hogares reveló una tasa de desempleo record de 21,5%. El 27% de los ocupados, no tienen aportes jubilatorios, el 23,7% esta subocupado, el 27% ganaba en mayo último U\$S 60 mensuales o menos y el 17,4% vive de trabajos esporádicos; además el 13,2% está en tareas de baja calificación, el 2,4% recibe planes de empleo, el 2% es cartonero y 1,2% está en el club del trueque. El salario y el ingreso de la gente se encuentra

hoy en el punto mas bajo de los últimos 30 años. Las estadísticas señalan la existencia de 20 millones de pobres. Respecto del ingreso de 1974, el deterioro es de un 50% y en los últimos diez años la brecha entre el ingreso del 10% más rico y el 10% más pobre creció un 10%.

Alain Touraine decía, recientemente, que ahora sabemos que los objetivos económicos no pueden cumplirse sin intervenciones sociales y políticas y aprendimos a definir el desarrollo según el nivel de influencia que la población ejerce sobre su situación y, de manera más practica, según la igualdad de acceso a la salud, la educación y la toma de decisiones. Los países subdesarrollados no pueden competir con los productos agrícolas altamente subsidiados de Europa y EEUU. La liberalización del mercado fue realizada antes del tendido de redes de seguridad y quienes perdieron su empleo se vieron arrastrados a la pobreza.

Joseph Stiglitz, al referirse a las políticas implementadas por el FMI en América Latina en su obra "El malestar de la Globalización", señala que "el colapso argentino en el 2001 es uno de los mas recientes fracasos de los últimos años. Dada la alta tasa de desempleo durante casi siete años, lo asombroso no es que los ciudadanos se amotinaran, sino que sufrieran en silencio durante tanto tiempo". Stiglitz explica que para el FMI un país como la Argentina puede obtener un grado "A" aunque su desempleo sea de dos dígitos durante años, siempre que su presupuesto parezca equilibrado y su inflación bajo control.

El 10 y 11 de septiembre próximo pasado se desarrolló en Buenos Aires, en el ámbito de la CGT-RA con el auspicio de la CIOSL-ORIT, la Conferencia Internacional **DEUDA EXTERNA Y DESARROLLO: VEINTE AÑOS DESPUÉS** cuyas conclusiones quiero compartir con ustedes:

"El proceso de globalización, impuesto en todas las regiones del mundo, en todos los países sin excepción, con su carga de transformación flexibilizadora de las relaciones laborales, generó márgenes de desocupación, informalismo, precariedad y desamparo, en especial del trabajo infantil y de las mujeres, que parecían desterrados de nuestro planeta.

CIOSL y ORIT están replanteando la acción sindical internacional sobre la base de valores y principios que no cambian y que son nuestros desde siempre y para siempre.

El movimiento sindical internacional sabe que el FMI y el BM no han sido espectadores inocentes de las decisiones adoptadas por los gobiernos de los países de la región que han redundado en el aumento

de la pobreza de los pueblos y en el estancamiento del desarrollo. No ha sido, por ejemplo, un accidente que durante los años noventa la mayoría de los países de América Latina y Caribe aplicara un programa extremo de privatizaciones como condiciones impuestas para obtener el apoyo del Banco Mundial y del BID. Tampoco ha habido la consulta esperada por el sindicalismo a sus negociaciones con los gobiernos.

Hay que acabar con el mito de que el período de reformas estructurales de libre mercado durante los años noventa fue una especie de "edad de oro", que perduró hasta que se puso término a dicho proceso de reformas, cuando el contexto exterior se volvió menos favorable.

Si los países de la región pretenden desarrollar una estrategia coherente de recuperación y reconstrucción, deberán reconocer los errores cometidos anteriormente para poder corregirlos, o al menos no repetirlos.

Así también deben eliminarse las barreras arancelarias y pararancelarias, que impiden a nuestros países participar en la economía globalizada. Los 800.000 millones de dólares anuales de subsidios de los países desarrollados a su agricultura e industria son un claro ejemplo de dicho proteccionismo. No hay libertad ni igualdad entre socios desiguales.

De acuerdo a sus propias declaraciones, las IFI estarían ahora más abiertas que hace dos décadas a la posibilidad de renegociar la carga de la deuda insostenible. En 1999, como resultado de la campaña mundial Jubileo 2000, de la que CIOSL y ORIT formaron parte, las IFI declararon que un pequeño grupo de países pobres muy endeudados podrían beneficiarse de un alivio parcial de la deuda. En noviembre del año pasado, el Fondo anunció que estaba dispuesto a discutir sobre el establecimiento de un "mecanismo de reestructuración de la deuda soberana". Lamentablemente, países como Argentina no cumplen los requisitos impuestos para la primera medida, y solo podrían utilizar la segunda alternativa dentro de tres años, cuando posiblemente se ponga en marcha.

CIOSL y ORIT reafirman, en esta Conferencia, que el desarrollo económico y social de los países de la región es incompatible con el pago de la deuda. Si nuestros gobiernos siguen empeñados en cumplir con las exigencias de pago de la deuda, continuarán sacrificando las aspiraciones de nuestros pueblos al desarrollo económico y social. La opción es pagar la deuda acentuando la recesión económica, el desempleo y la pobreza, o desarrollar la economía de los países de la región con justicia social.

En consecuencia, ante esta disyuntiva, refrendando la visión de las Conferencias de 1984 y 1986, declaramos que la deuda es impagable, que optamos por el desarrollo y el combate a la pobreza antes que por el pago de la deuda y que, en el mejor de los casos, se necesita avanzar hacia procesos de moratoria que lleven a una fuerte condonación de la deuda, del tamaño requerido para recomenzar un proceso de desarrollo perdurable.”

Lo acontecido nos permite afirmar que no basta con el crecimiento económico sino que es tanto o más importante la calidad del mismo y eso solo se logra con una mejor distribución, que permita la consolidación de sociedades más igualitarias. No sirve aceptar las directivas de los organismos de crédito internacional, que nos piden que hagamos muchas veces lo que ellos no hacen en sus países. Seguramente ha llegado la hora de instalar el debate serio que faltó, en lugar de aceptar como verdades incuestionables, recetas que la realidad se encargó, de manera dolorosa, de mostrarnos que eran falacias. Es hora de estrechar vínculos, coordinar acciones, afianzar la integración regional y buscar entre todos un mejor destino para nuestros pueblos. Nuestras organizaciones obreras no pueden estar ausentes de ese desafío.

Álvaro Padrón³:

Quiero agradecer a los compañeros y compañeras de FLACSO/Brasil que organizaron este evento y a las demás entidades que lo apoyan. La verdad es que en diez minutos va a ser difícil poder referirme a muchas cosas y como no quiero estar aquí solo por una formalidad, sino comprometerme con un aporte, voy a intentar concentrarme en dos ideas y, fundamentalmente, en cuatro propuestas, que es lo más interesante de estos seminarios. Quizás puedan continuar discutiéndose mañana. Ha habido muchos planteos políticos que, me parece, nos llevan a poder desarrollar esa necesaria discusión.

No voy a referirme a la situación de cada país, tampoco voy a dedicar el tiempo a desarrollar la historia o los antecedentes y los resultados de los órganos sociolaborales del MERCOSUR, a pesar de que me ha tocado estar en todos ellos representando no sólo a mi país, sino a las centrales de la región. Hay aquí gente más preparada que yo para contar esto. Hay muchos documentos y muy buenos, que se han presentado sobre la historia y el desarrollo de estos órganos sociolaborales. Quiero sí, desde la perspectiva del órgano que represento (la Coordinadora

³ Álvaro Padrón participó como representante de la CCSCS.

de Centrales Sindicales del Cono Sur), y de forma complementaria a lo que los compañeros y compañeras vayan describiendo de sus países, hacer un aporte. Repito, dos ideas generales y cuatro propuestas.

Lo primero es que el drama social, económico y político que viven nuestros países puede llevarnos a pensar: ¿qué hacemos aquí? Los problemas sociales deben llevarnos a generar las estrategias sociales y laborales a nivel, en este caso, del MERCOSUR. Estamos absolutamente convencidos de que esa es una de las salidas. Pensar y trabajar es, sin duda, uno de los caminos de salida y solución de ese drama social, económico y político que viven nuestros países, al menos aquí en el Cono Sur. Esto nos lleva a definir con claridad cual es nuestra visión sobre la integración. Nosotros, como centrales sindicales, desde la propia firma del Tratado de Asunción nos manifestamos a favor de la integración.

Quiero decir que el MERCOSUR está en crisis y que esa crisis hay que caracterizarla. Esa crisis no es la crisis de la integración, es la crisis de un modelo de integración, de una forma de ver la integración que tuvieron nuestros gobiernos durante los últimos once años, de ubicar al proceso de integración exclusivamente como un proceso de intercambio comercial, incluso no cumpliendo lo que el propio Tratado de Asunción decía, que era mucho más que la evolución de un proceso de intercambio comercial. Por lo tanto, sería un gravísimo error, que nosotros no vamos a cometer como centrales sindicales, el de generar la idea de que la integración fracasó. De ninguna manera. Hoy, más que nunca, la oportunidad es de construir verdaderamente una estrategia integradora y, más que nunca, es necesario que ese sea el camino de nuestros países. Queremos más integración y no menos y queremos otra nueva agenda del MERCOSUR. Porque además de esa crisis de un modelo de integración también ha habido, y esta es una combinación real, una crisis de políticas nacionales que explican mucho más lo que hoy está pasando, que echarle la culpa al MERCOSUR.

Como se dijo hoy, sin duda, el MERCOSUR no es el problema sino parte de la solución y la respuesta, por lo menos desde nuestra convicción, es que el camino es, muy al contrario de desandar la integración, profundizarla. Y lo relaciono a algo que fue discutido en el panel anterior con la intervención del amigo de España: la idea de la integración como precepto político. Sin duda, si un proceso de integración no tiene como fundamento una estrategia política no se sustenta. Esto es parte de lo que ocurrió en el MERCOSUR. El

problema es que, durante mucho tiempo, gobiernos enteros de nuestros países y, al día de hoy, sectores importantes no sólo económicos sino del sistema político, han estado en contra de profundizar la integración. Es el caso de Argentina, donde esto ocurrió durante bastantes años con el amigo Cavallo a la cabeza. Es el caso de Uruguay hoy: el presidente de mi país es un hombre que no está convencido, al contrario, piensa que no es profundizando el MERCOSUR que se resuelven los problemas de nuestro país. O sea, por supuesto que hay dudas sobre el proyecto político, porque hay diferencias políticas, y por eso es tan importante que con la discusión del futuro del MERCOSUR también analicemos lo que está pasando políticamente en cada uno de nuestros países. No es lo mismo el MERCOSUR con gobiernos como el de Uruguay en este momento o con gobiernos como el de Argentina, hace dos años. No es lo mismo el MERCOSUR con un gobierno que pueda cambiar en Brasil. Desde el punto de vista político, es clave la caracterización de los gobiernos nacionales para ver cual es ese proyecto político que el conjunto luego desarrolla. Por suerte esto no se decide sólo entre el gobierno y los partidos políticos, sino también con el conjunto de la sociedad civil y creo que la sociedad civil tiene una idea mucho más clara de lo que se quiere de la integración que el propio sistema político.

También, y ésta es la última reflexión antes de pasar a las propuestas, sobre esto del compromiso político del MERCOSUR, a mí me hubiera gustado comentarle a Guillermo Campero nuestra visión sobre el papel de Chile en la integración del continente. Nosotros por cierto que apostamos a la integración de la región y por eso concebimos al MERCOSUR como una herramienta estratégica. Esta es una visión distinta a la que ha desarrollado Chile, de apertura unilateral e indiscriminada como modelo de inserción internacional. Y así como él hizo un esfuerzo muy interesante de aportar ideas a este seminario para fortalecer y desarrollar la dimensión sociolaboral de MERCOSUR, y por cierto que son ideas muy interesantes las que nos trajo, a mí me hubiera gustado devolverle el esfuerzo planteando la necesidad de que democráticamente la sociedad chilena discuta ese modelo que asumieron naturalmente después de la dictadura. Porque ese modelo comenzó a diseñarse en la época de la dictadura y, en realidad, a la estrategia de integración latinoamericana ese modelo, el modelo chileno de apertura unilateral indiscriminada, le hace un triste favor. Es una discusión que la sociedad chilena se debe, porque hay fuerzas muy importantes que opinan y que trabajan para revertir esa estrategia.

Hay cuatro propuestas que a mí me parece interesante colocar, por lo menos desde la experiencia de la Coordinadora, y provoco ya a los organizadores, porque creo que FLACSO puede hacer una contribución muy interesante para profundizar estas discusiones. Primero, algo que está puesto en el documento de Julio, que nosotros vamos a utilizar muchísimo: la necesidad de transformar los organismos sociolaborales que hoy existen en una red. Porque son esfuerzos muy dispersos, que en muchos casos se superponen, y ya es bastante relativo el peso que tienen los ámbitos sociolaborales en el MERCOSUR y los agentes que impulsan esta política, como para todavía estar haciendo una dispersión de los mismos. Agregaría a esa red, Julio, que sería importante introducir enfoques multidisciplinarios. Guillermo Campero hizo una referencia en su intervención a enfoques a veces un tanto dogmáticos, él dijo normativos. Creo que la introducción de enfoques multidisciplinarios les haría muy bien: hay pocos economistas en estos ambientes y hay que traerlos para que también coloquen alguna visiones que a veces, desde ciertos ángulos, quedan como miradas muy unilaterales. Al mismo tiempo, subrayo la necesidad de hacer un enfoque transversal, que haga que estos organismos realmente trabajen en red: yo esa idea la acompaño, la compro, y ese es un aporte del documento de Julio.

La segunda propuesta, y también estuvo aquí referida aunque creo que voy a ser un poco más concreto, es la necesidad de vincular los aspectos sociolaborales con las dinámicas y los avances que se hagan en el plano socioeconómico, comercial, particularmente en el avance de los temas productivos. Y aquí voy a comentar algo que va a ser muy fuerte en el MERCOSUR y en el próximo año y medio, que es el desarrollo de los foros de competitividad sectorial. Detrás de esto va a haber una estrategia muy fuerte que puede sacar al MERCOSUR de su estancamiento. Porque como decía el representante del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, la necesidad de recuperar equilibrios en los flujos comerciales intra-MERCOSUR es absolutamente imperiosa. Pero habría que ir un poco más allá de eso e intentar que esa recuperación de un comercio intra-bloque nos traiga un valor agregado, que es la idea de la complementación productiva. Si logramos avanzar en la complementación de los aparatos productivos del MERCOSUR, de las cadenas productivas, si logramos presentarnos como una región que produce marca MERCOSUR, productos MERCOSUR, para insertarse en la economía internacional y no solamente desviar comercio al interior del bloque, estaríamos dando un paso, desde el punto de vista

económico y estratégico, muy importante. También es una oportunidad de colocar los temas laborales en otra dimensión, para no dejarlos aislados en ámbitos donde sólo discutimos aquellos que tenemos interés en la temática sociolaboral. Entonces colocar una agenda, también laboral, en los foros de competitividad sectorial va a ser un gran desafío, y debemos hacerlo para crear eficacia a la hora de los debates que estamos planteando. En estos foros tiene que entrar la discusión, obviamente, de los costos laborales desde una perspectiva hacia la mejora, tiene que entrar sin duda la formación profesional, tiene que entrar la negociación colectiva. Es una oportunidad, repito, de vincular la agenda sociolaboral con lo que el MERCOSUR se está planteando, que es avanzar cualitativamente en un tema económico pero trascendente que es la complementación productiva.

La tercera propuesta o idea que planteo es la de fortalecer la lógica supranacional, y aquí voy a polemizar con Guillermo Campero porque creo que él quiso ubicar, desde otra perspectiva, este mismo tema. Él decía que los procesos de integración no superan ni sustituyen las agendas nacionales. Eso es así: precisamente el MERCOSUR lo demostró. Es más, lo que el MERCOSUR necesita no es más atención a las agendas nacionales, sino más atención a una agenda regional, a un pensamiento supranacional. También es muy interesante lo que ha dicho un representante del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil sobre la disposición para crear una secretaria técnica supranacional del MERCOSUR que se transformaría, por primera vez en la historia, en un ámbito de generación de masa crítica regional que hasta ahora no existe. El proceso ha sido exclusivamente de intercambio intergubernamental, o sea, se negocian intereses nacionales y no se piensa en un interés común. Esto es un gran límite al MERCOSUR. Nos parece que esto debe fortalecerse, desarrollando un pensamiento común no solamente al nivel de gobierno, sino también de los actores. Es necesario fortalecer la supranacionalidad de los actores, también en el plano de las relaciones laborales: actores supranacionales del lado empresarial y actores supranacionales del lado sindical y del resto de las organizaciones de la sociedad civil, para tener realmente un diálogo social a escala regional.

La última propuesta o tema de debate tiene que ver con las relaciones externas del MERCOSUR que han sido, como se dijo en esta reunión, el único elemento que últimamente ha mantenido una cohesión al interior del bloque. En esta pseudo-crisis, "crisis del MERCOSUR", el elemento que ha mantenido unido al MERCOSUR ha sido la

negociación externa y, no por casualidad, el representante del gobierno brasileño, en representación de la presidencia pro-tempore, nos decía que una de las dos prioridades de la presidencia pro-tempore va a ser el bloque cohesionado en la negociación. Y esto no está tan claro entre otras cosas porque, repito, el gobierno de mi país plantea negociaciones unilaterales, por ejemplo con Estados Unidos, y no negociaciones como bloque. Pero quiero terminar diciendo, con la reflexión que nos planteaba la compañera de México, que esto nos da una gran oportunidad desde los temas sociolaborales. El MERCOSUR tiene una agenda muy compleja de relaciones exteriores con la Comunidad Andina de Naciones, que aquí hemos mencionado muy poco, y políticamente es estratégico el vínculo entre el MERCOSUR y la Comunidad Andina de Naciones que, por cierto, tiene un nombre mucho más interesante que el nuestro como proceso de integración. También con la Unión Europea, no sólo desde el punto de vista comercial, sino desde el punto de vista político. Pero desde el punto de vista social y laboral, existe una novedad que hay que aprovecharla: es la primera vez que dos procesos de integración que han superado la etapa de libre comercio y que tienen patrimonio en materia social y laboral pueden hacer un acuerdo. No se trataría entonces de una cláusula social que trae los problemas que aquí ya se dijeron, yo no acompaño esa visión tradicional de verlo como un elemento proteccionista, pero tampoco quiero comercio a cualquier precio. Creo que hay que ponerles un límite a cosas como estar comerciando con productos que tienen como origen el trabajo infantil y el trabajo esclavo, cuidándose de medidas simplistas como la cláusula social, que pretende trasladar niveles de desarrollo sociolaborales como si eso fuera automático. Ahora bien, una alternativa distinta puede ser esta: la Unión Europea tiene un patrimonio, tiene instituciones que se dedican a la temática social y laboral, el MERCOSUR también. Son muy diversos, tienen enormes asimetrías, pero tienen una característica totalmente distinta que hasta ahora poco se ha discutido a nivel internacional. En primer lugar, porque este no es un acuerdo entre zonas de libre comercio, sino entre procesos ya más desarrollados de integración y, en segundo lugar, porque no se está poniendo arriba de la mesa una cláusula, sino un conjunto de experiencias y de instituciones que cada una de las partes tienen. Esto no ocurrió nunca, hasta ahora, a nivel internacional y es una oportunidad. Hay un acuerdo a nivel empresarial y sindical en el MERCOSUR y en la Unión Europea de introducir este capítulo y aquí tengo otra diferencia con Campero.

Nosotros lo queremos dentro del cuerpo del acuerdo, no como un anexo, no para condicionar el comercio a eso, sino para realmente demostrar que hay una política de introducir una dimensión sociolaboral en el acuerdo. Y nos parece que así hay una enorme posibilidad de que se concrete. En pocos días, aquí en Brasilia, se va a hacer la próxima ronda Unión Europea – MERCOSUR y allí tendremos oportunidad de ver si en este plano tendremos oportunidad de avanzar. Muchas gracias.

Eduardo Pereyra⁴:

Quiero agradecer la invitación de participar en tan importante evento, en nombre del PIT-CNT. Es, además, un honor poder comentar la exposición del compañero Julio Godio, compañero al que valoramos y respetamos mucho en Uruguay. Para nosotros particularmente, intercambiar ideas sobre Políticas Públicas de Trabajo tiene un valor muy especial, porque participamos como delegados de los trabajadores en la administración, gestión y planificación de la única política activa de empleo que existe en Uruguay.

El documento y la exposición de Julio Godio ponen en consideración los principales problemas de la región en la actualidad. El trabajo, la inserción internacional, el papel del Estado, las relaciones laborales, los acuerdos del MERCOSUR, la economía y la política. No es posible abordar seriamente esta agenda en pocos minutos, por lo que aportaremos comentando la participación de Uruguay y subrayando algunas ideas. Sobre el diagnóstico que se realiza, prácticamente lo compartimos todo. Subrayamos, de Uruguay, la ausencia de negociación colectiva y la fuerte represión antisindical. Subrayamos esto, porque es impensable producir calidad con tanta precariedad, con salarios de hambre. Los trabajadores uruguayos pensamos que tenemos un lugar en la región y en el mundo, si apostamos a nuestra inteligencia y al desarrollo con justicia social. El otro modelo, que de alguna forma se contrapone al que hemos levantado los trabajadores en Uruguay y creemos también en Argentina, acaba de sucumbir, quizás no definitivamente, pero acaba de sucumbir. Queremos señalar, además, la peculiar situación de la gran mayoría de los trabajadores uruguayos, que no proyectan estrategias que tengan en cuenta trabajar o vivir de la seguridad social. Porque en todas las acciones de los individuos que intentan salir de la condición de

⁴ Eduardo Pereyra participó como representante del PIT-CNT de Uruguay.

desocupados, el acceso a bienes diversos por otros canales como no sea el ingreso por trabajo, es vivido como mendicidad o trabajo indigno. Este rasgo tan importante y característico del Uruguay, se da en el marco del porcentaje más alto de nuestra historia en materia de desocupados, excluidos y precarios, y de un proceso migratorio muy fuerte. Hoy somos un país que quebró económicamente, hoy somos un 20% más pobres que en 1998. Solo de intereses de la deuda externa vamos a pagar cerca del 20% del presupuesto nacional. Cerraron cerca de 40% de las empresas que estaban instaladas en 1998. Pero, como dicen algunos, las crisis son un punto de inflexión, por lo que aspiramos a diseñar un nuevo modelo de desarrollo para emprender el futuro.

En este contexto, y casi aislada, sobrevive la única política activa pública de empleo que tiene Uruguay: la Junta Nacional de Empleo. La Junta Nacional de Empleo administra el fondo de reconversión laboral que se financia con el aporte de trabajadores, de empresarios y, en menor medida, del gobierno, quiénes además de financiar, gestionan, administran y planifican las acciones, que son variadas. Se brinda capacitación profesional a trabajadores en el seguro de desempleo, a trabajadores rurales, a discapacitados, a mujeres. Existe un programa, en vías de ejecución, con un perfil de género, para jóvenes entre 17 y 24 años que no están en el sistema educativo. Además se investiga por rama y por región, se capacitan las empresas cuando hay acuerdos.

La capacitación ya no es solo un problema de los trabajadores de la educación profesional y esto, para nosotros, es un avance importante debido a la fuerte inserción del sector educativo en la organización sindical y el peso de los trabajadores públicos en la misma. ¿Cuáles son los actuales desafíos que tiene este ámbito de los trabajadores? En primer lugar, el de la descentralización, que tiene que ver con parte del planteo que esta instalado en este seminario, como la articulación de políticas regionales. Nosotros estamos quizás en un paso anterior, como es la articulación de políticas a nivel de la nación, del país, de los departamentos, buscando un fortalecimiento de los factores por regiones o por localidad. Estamos impulsando, con éxito, la creación de ámbitos tripartitos de definición, de organización y de implementación de las políticas que tienen que ver con la formación profesional, con investigación de los problemas de empleo, trasladándole la responsabilidad que hoy está centralizada fundamentalmente en la capital a las localidades y llevando, además, la instalación, por primera vez quizás en la historia de lo que es nuestro

país, de ámbitos de carácter tripartito, ya que, evidentemente, en el interior del Uruguay no existe historia de negociación colectiva fuerte como si existe en la capital.

Se está estudiando la posibilidad de apoyo a pequeños emprendimientos productivos. Aquí se choca con otro de los problemas que está planteado acá: el Estado corriendo en distintas direcciones, empresas de fomento o de desarrollo que no tienen articulación con los ministerios que están vinculados al trabajo, los ministerios del trabajo y de la industria separados, los ministerios del transporte y las obras separados de los del trabajo y la falta de una planificación seria por parte del Estado y del gobierno, de las políticas de empleo. Estamos proponiendo a los trabajadores además, la atención a los desempleados de larga duración, que es lo que, de alguna forma, se ha instalado a partir de la última crisis. Hay un aumento de la desocupación estructural y de los tiempos de espera y de búsqueda de trabajo. Por lo tanto, tenemos un problema de desocupados crónicos que hay que atender para no perderlos de la sociedad, para darles herramientas de autoestima que lleven a una inclusión social, ya que ámbitos de este tipo también se preocupan de temas que tienen que ver con la vida de los seres humanos y no solamente con los números. Además de esto se están fortaleciendo las iniciativas en materia de colocación, de orientación y de promoción del empleo. Acá estamos haciendo un énfasis por valorar las acciones de este organismo en función de que está en riesgo, en virtud, en primer lugar, de que es medio difícil para un país como el nuestro, en el cual las confrontaciones a veces son de carácter fuerte, mantener organismos de carácter tripartito o vinculados a la atención de los desocupados y a la atención de los temas del empleo, en momentos en los que se dan records históricos de desempleo. A veces la gente y los propios trabajadores se preguntan cuál es el papel, qué es lo que hacemos desde esos ámbitos, si a la gente cada vez le va peor. Y aquí hay un problema que es de política económica de diseño y de políticas que han seguido nuestros gobiernos, que nos interesa que queden absolutamente claros.

¿Cuáles son las dificultades que se están abordando? La primera es la que decíamos: la política económica. Reclamamos que todo se organice a partir del trabajo y de la generación del empleo pero, evidentemente, estamos muy lejos. Este es el principal talón de Aquiles, de responsabilidad del gobierno junto con la falta de articulación del Estado.

En segundo lugar, los recursos son escasos y esto obliga a la eficiencia y a la selectividad. Además, está el poco involucramiento del sector

empresarial, debido a la resistencia a la negociación colectiva y sindical y, también porque no subrayarlo, la indiferencia del propio movimiento sindical y de la propia organización de los trabajadores. Ello es consecuencia, en primer lugar, de que el movimiento sindical uruguayo es un movimiento sindical muy arraigado en el sector público y, evidentemente, hoy las mayores dificultades están en el sector privado, que es donde el movimiento obrero tiene mayor dificultad. Por lo tanto, esta política no se ve como la política prioritaria o la política que haya que jerarquizar a la hora de las acciones del movimiento sindical organizado.

La Junta Nacional de Empleo es hoy, junto con la representación de los trabajadores en el Banco de Previsión Social y en la COMICEX, la principal señal positiva que brinda el diálogo social o la acción del diálogo tripartito en un país donde no hay negociación colectiva. Donde la mecánica es la de la confrontación, sobreviven estas instancias al movimiento sindical: no solamente el perfil de la defensa de nuestros derechos legítimos, de la defensa de los intereses de los trabajadores y el perfil de la gestión, sino también el perfil de la responsabilidad a la hora de la administración de fondos de carácter público.

Evidentemente, y en nuestro país también, la región tiene problemas de empleo y, diríamos, de trabajo, por lo que armonizar la Políticas Públicas de Trabajo es un desafío impostergable, lo mismo que definir un sistema de validación de las competencias laborales para el MERCOSUR. Hay algunos interrogantes aún no resueltos. El primero es ¿cuál va a ser el destino del MERCOSUR? Nosotros, los trabajadores uruguayos, rechazamos totalmente todas las acciones contrarias al MERCOSUR que ha llevado adelante nuestro presidente. Estamos por profundizar el MERCOSUR y estamos contra el ALCA, tal cual está diseñado. Este es el primer desafío, el segundo desafío es ¿qué tipo de MERCOSUR logramos construir? Y en ese contexto: ¿qué rol juegan los Estados y la Políticas Públicas Laborales? Porque no basta solo con tenerlas, sino también saber cuál es el rol que juegan y cuál es la jerarquización que le dan la sociedad, los Estados y los gobiernos. Y cómo se armonizan las mismas con el resto de las políticas de gobierno. Por último, creo que hay desniveles productivos e industriales, que son parte de un modelo de desarrollo tanto en el Uruguay como en la Argentina y que eso nos brinda la posibilidad de

relanzar, de reconstruir nuevas sociedades basadas en la solidaridad, basadas en la complementación productiva.

El MERCOSUR requiere de una acción más productiva de nuestros pueblos, a favor del afianzamiento, de su potenciación. Debemos asumir también, porque sino creo no nos paramos bien, que la región cambió absolutamente a partir de la última crisis financiera y que, por lo tanto, no podemos abordarla con las mismas lógicas con la que la abordamos siempre. Debemos abordarla desde otra lógica, que asuma la realidad que tiene hoy la gente y los tiempos que tienen hoy las personas en virtud de los problemas que la aquejan. Nada más y muchas gracias.

Carmem Lúcia Evangelho Lopes⁵:

Queria agradecer muito à FLACSO o convite, e fazer uma saudação especial à Cinterfor pelo apoio que tem dado aos trabalho do Subgrupo 10, em particular à Comissão 2.

Vou tomar como interlocução algumas colocações do documento do Prof. Júlio que me pareceram muito interessantes na construção de uma formulação de Mercosul. Na primeira delas, ele pergunta que políticas públicas seriam prioritárias na construção de uma política laboral. Na segunda, ele pergunta se é possível construir políticas laborais num Estado Feudal, ou num Estado que aloca as diferentes variáveis em diferentes ministérios. Ou seja, se trabalha as questões do mundo do trabalho de forma compartimentada.

Eu não vou falar pelos outros países, mas seguramente isso acontece no nosso país. As questões do trabalho estão dispersas em vários ministérios e, cada vez que a nova ordem mundial exige um novo perfil do trabalhador, novas questões surgem alocadas também em ministérios diferentes, esvaziando-se cada vez mais a área do trabalho, e nós tomamos com grande dificuldade a reconstrução de canais entre essas variáveis. Isso me faz tomar como parâmetro a questão que o Javier Ferrer da União Européia colocou para o Guillermo Campero, e que, de certa forma, o Álvaro já rebateu. Eu tenho uma outra abordagem, embora concorde inteiramente com a fala do Álvaro.

Se nós pensarmos na livre circulação de mercadorias dentro de um processo histórico, vemos que ela leva ao intercâmbio entre os povos. Se ela leva ao intercâmbio entre os povos, seguramente afeta a forma de relacionamento desses povos com o exterior e no seu interior.

⁵ Carmen Lúcia Evangelho Lopes participou como representante da Força Sindical do Brasil.

Portanto, as políticas públicas (e eu não estou falando só de políticas públicas laborais, estou falando de todas elas) têm que considerar as formas de relacionamento desses povos no seu interior e no seu relacionamento exterior. O comércio se faz através de homens, se faz através de trabalhadores, de produtos que são produzidos por trabalhadores e, portanto, as políticas que definem o modo de construção da produção desses trabalhadores precisam ser consideradas nessa livre circulação de mercadorias.

Particularmente, sou defensora do tripartismo. O único grupo que tem tripartismo no Mercosul é o Subgrupo 10. Isso é reflexo, também, da cultura dos nossos povos com a relação do trabalho. Nós viemos de um país com grandes dificuldades nas relações de trabalho, com muito pouco acúmulo na interlocução respeitosa entre os atores sociais. Isso se reflete na forma que estes atores sociais têm, ou não, participação no Mercosul. O Prof. Júlio disse que se deve considerar, na discussão de políticas laborais, as instituições existentes. Acredito que devemos considerar sempre, seja política laboral ou não, a cultura existente naquele determinado país, naquela determinada região. Infelizmente, a cultura latino-americana, para as coisas do trabalho, salvo honrosas exceções, ainda é uma cultura muito rude, muito incipiente. Nós ainda estamos começando a valorizar os elementos de construção de cidadania. Vou dar dois dados estatísticos de Brasil que mostram como a construção de cidadania neste país ainda é uma coisa muito incipiente. Nós temos mais de 16 milhões de analfabetos e 12% das crianças entre 7 e 14 anos (ou seja, crianças em idade escolar) são analfabetas. Não estou falando do déficit social. Estou falando de crianças que teriam que estar na escola hoje, e que não estão. A alfabetização é um dos elementos pilares da construção de suporte da cidadania. Só dei esses dois dados para ver como nós vivemos ainda em um país em que toda a herança que a Revolução Francesa trouxe para a Europa, ainda não chegou aqui como um todo. Nós temos bolsões de cidadania, muito pequenos em relação à nossa população. Isso acaba se refletindo também nas relações de trabalho. Então, a cultura que nós temos ainda é muito pequena.

Nós falamos de um processo de integração com países irmãos que oscilam um pouco mais, ou um pouco menos, na construção da sua cidadania, mas que passaram por processos destrutivos, por ditaduras militares, ao longo da década de 60, 70 e até 80, e isso ocasionou que o hábito de se considerar como interlocutor o outro, ainda seja muito

pequeno. Isso, internamente. Se transportamos isso para um outro país, ainda é mais difícil.

Muitos de nós, no Brasil, não nos sentimos latino-americanos. A construção da identidade latino-americana no Brasil também é um processo que acontece em paralelo ao processo de integração regional. A defesa da integração, que nós queremos ampliar para que possamos efetivamente ter a integração que nos interessa, passa também pela construção de uma identidade. Esse é o processo mais difícil que nós temos.

Estou colocando algumas dificuldades na construção dessa integração para sabermos para onde estamos caminhando, que tipos de instrumentos temos que utilizar para que essa integração se dê com mais facilidade. Se pensamos numa identidade nacional forte, em contrapartida a uma identidade regional forte, temos que ter valores comuns e nem sempre nos foi permitido dividir esses valores comuns. Há alguns elementos na construção de políticas laborais que não fazem parte das políticas laborais tradicionais. Nós não discutimos tecnologia, de forma tripartite, dentro do Mercosul e, no entanto, tecnologia é uma das variáveis que afetam a política de emprego; nós não discutimos educação, de forma tripartite, dentro do Mercosul e, no entanto, educação é uma das variáveis que afetam a política de emprego hoje no mundo moderno. Quer dizer, há uma série de variáveis que tradicionalmente afetam o mercado de trabalho, e que afetam a política de emprego, e que passam ao largo da nossa discussão. Nós não conseguimos atuar porque não nos é dado ainda o reconhecimento da nossa participação social. Essas políticas são definidas, afetam a política de emprego, afetam todas as políticas laborais, e nós não discutimos porque não somos reconhecidos como interlocutores sociais.

Alguém levantou: "Como se constrói o tripartismo? É aumentando o número da bancada dos trabalhadores e dos empresários?" O tripartismo se constrói na prática, e se constrói muito menos na formalidade (embora a formalidade seja necessária) do que no reconhecimento da necessidade. Se nós reconhecemos que essas variáveis todas, no mundo de hoje, influem na política de emprego e influem nas políticas laborais, temos que abrir espaço à participação social. Então, queremos uma integração maior sim, mas também queremos uma outra forma de construir essa integração. Que não seja uma forma segmentada, que seja uma forma em que as variáveis façam interface, porque aí podemos fazer interlocução também.

Luiz Antonio Souza da Silva⁶:

Em primeiro lugar, queria agradecer o convite à Central Única dos Trabalhadores. Eu não sou o titular na área do Mercosul, mas vim porque a maioria dos nossos dirigentes está em campanha. Nós estamos há duas semanas da eleição, então, todos estão com a agenda bastante ocupada.

Nesse curto tempo, eu queria colocar que essa questão, na realidade, toma conta, inclusive, das eleições brasileiras. A questão do emprego é importante. A questão da política pública de trabalho e renda também é um tema bastante importante. A nossa Central tem se posicionado muito claramente com relação a algumas questões. Em primeiro lugar, a crise do Mercosul. Nós, particularmente, achamos fundamental termos o Mercosul como uma alavanca importante dos países do Cone Sul, inclusive para o enfrentamento da crise. Nenhum país sozinho vai conseguir dar conta dos seus problemas internos, com a crise que tem afetado todos nós, com o modelo que foi colocado e que a maioria dos países seguiram, se você não tiver alguns mecanismos de articulação entre esses países para superar essa crise. Então, o Mercosul tem que ter uma característica fundamentalmente política. Temos que pensar o Mercosul como uma atividade política de superação de um modelo econômico que não interessa aos trabalhadores. Essa questão para nós é muito importante.

A outra coisa que queria colocar é que nós concordamos com o diagnóstico dos problemas que hoje afetam os nossos países, isto é, as políticas que foram apresentadas nos anos 90 do século passado, políticas neoliberais de abertura do mercado indiscriminadamente, privatização, declínio da atividade industrial, flexibilização da legislação trabalhista etc. Todos nós, todos esses países aqui do Mercosul sofremos com isso, uns mais e outros menos. A estratégia do movimento sindical sempre foi, na minha opinião, muito tímida com relação a isso. Mas foi tímida, porque foi uma avalanche em cima dos trabalhadores com muita demissão, privatização, declínio da atividade industrial e, obviamente, as políticas que os trabalhadores pensaram, sempre foram muito defensivas. Além disso, as políticas pensadas pelos governos também foram políticas compensatórias. Não havia uma orientação política em que pudesse ter uma política pública para resolver principalmente o problema do emprego e da renda, mas sim para tentar minimizar alguma

⁶ Luiz Antônio Souza da Silva participou como representante da CUT-Brasil.

coisa que está, de fato, corroendo as bases sociais desses países. Então, essa é uma questão importante para a gente pensar.

Este Seminário está tendo uma importância muito grande porque estão se levantando algumas propostas interessantes para que possamos avançar numa política pública de trabalho e renda. A CUT tem trabalhado intensamente nisso. Nós fazemos parte da Comissão Tripartite do Codefat, que administra o Fundo de Amparo ao Trabalhador. Achemos uma política correta e atuamos intensamente naquilo que consideramos fundamental: a formação profissional, a intermediação de mão-de-obra e a formação de conselheiros. Acreditamos que precisamos ter um caldo cultural e político necessário para que a gente possa aprofundar, e ter com mais clareza, o que nós chamamos de política pública de trabalho e renda.

Nós temos uma proposta, que foi materializada em um livro que se chamou “Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade”. Foi a proposta que apresentamos para a Prefeitura de São Paulo, em que estabelecemos uma série de questões que estamos desenvolvendo com a prefeitura, e a CUT é uma parceira importante nisso. Queremos desenvolver o conceito de como poderíamos fazer política pública sem ser alguma coisa clientelista, alguma coisa dada pelo Estado, e sim uma articulação social com o Estado e a participação dos diversos atores da sociedade civil. Acho que esse pode ser um parâmetro interessante para pensarmos o Mercosul, obviamente com uma outra dimensão e com outras variáveis.

Então, nós dividimos em três programas importantes: (1) os programas redistributivos – Renda Familiar, Bolsa-Trabalho, Operação Trabalho e Começar de Novo, que seria uma atividade para os jovens com o primeiro emprego; (2) os programas emancipatórios – Oportunidade Solidária, central de crédito popular e capacitação ocupacional; e (3) os programas de apoio ao desenvolvimento local – a discussão da reestruturação produtiva e a relação de trabalho, e o sistema de alocação pública de trabalho.

O que eu queria mostrar, nesse tempo curto, é que as Centrais que hoje compõem os países do Mercosul deveriam estar pensando em dois patamares importantes. Primeiro, que é importante como bandeira política, termos o Mercosul como uma alavanca importante de desenvolvimento econômico desse país. Em segundo lugar, a agenda social tem que estar escrita. É óbvio que nem sempre a gente consegue tudo o que quer, mas devemos colocar como prioridade nossa para discussão e,

de fato, começar a discutir, quais são os parâmetros de políticas públicas que possam ser desenvolvidas articuladamente entre os países (obviamente levando em consideração as suas diferenças, a sua tradição histórica, os seus costumes), para que a gente possa estar trocando não só experiências, mas colocando uma agenda propositiva para a questão do trabalho e renda. Com a crise que estamos hoje vivendo, seria fundamental termos políticas que de fato consagassem o que nós consideramos enormemente, que é o trabalho e a renda dos trabalhadores desses países.

Valdir Vicente de Barros⁷:

Também quero agradecer à FLACSO, e aos demais organismos que nos proporcionaram este Seminário, pelo convite que foi feito. Queria começar com o que o Luiz Antonio falou com relação ao sofrimento das privatizações. Há mais ou menos duas semanas, em Buenos Aires, estávamos assistindo um seminário sobre a dívida externa e ouvimos uma coisa interessante. Um dos palestrantes disse que viu escrito em um muro de Quito a seguinte frase: "Se a privatização é o remédio, porque agoniza a Argentina?" Achei isso muito interessante porque aqui se dizia que privatizando se resolveria: privatizamos tudo, seguimos todas essas regras e o resultado está aí. Nós sabemos que o setor de distribuição energia, por exemplo, foi privatizado e o Brasil teve, no ano passado, uma grande crise energética. E nós não sabemos se teremos ou não outra no ano que vem. Então, é um problema sério.

Agora, voltando, primeiro gostaria de saudar o Júlio pelo trabalho que ele apresentou. Temos algumas dúvidas em relação a algumas questões técnicas, mas depois vamos procurar perguntar porque não dá tempo de fazer essas perguntas aqui. Fique certo, Júlio, que esse documento será usado nos nossos debates dentro da Coordenadoria de Centrais Sindicais do Cone Sul.

Fala-se muito no problema do Mercosul, e o Álvaro foi muito feliz quando o colocou, só que a sociedade desses 4 países avançou muito, do ponto de vista de uma integração entre as pessoas, entre as organizações e entre as entidades. As próprias centrais sindicais desses 4 países passaram a ter afinidades naquelas coisas que as unem, graças a esse trabalho de integração que vem se construindo desde o ano de 1991. Nem todos os países, principalmente o comércio desses países, levaram isso em consideração. No momento da grande venda de

7 Valdir Vicente de Barros participou como representante da CGT – Brasil.

produtos, no auge do crescimento do Mercosul, havia crises setoriais. Todas as forças do Mercosul estavam voltadas para discutir o problema do frango, o problema do têxtil, o problema do açúcar, porque no debate do Mercosul não se discutiram, de fato, as coisas que seriam supranacionais, as políticas macroeconômicas. Desde o momento em que o Foro Consultivo foi constituído, a partir de 1995, como o espaço onde estão os trabalhadores, os empresários e o terceiro setor, esse foro tem se pronunciado, tem opinado, tem participado, inclusive tem fomentado o Acordo União Européia – Mercosul e tem feito convênios de cooperação com países europeus (as seções nacionais de todos os países de língua espanhola do Mercosul têm convênio de cooperação com a Espanha, e a seção brasileira tem convênio com a Espanha e com Portugal). Quer dizer, existe realmente um trabalho efetivo da sociedade civil. Não é só isso. Há recomendações muito sérias que o Foro Consultivo tem feito ao Grupo do Mercado Comum. Entre as recomendações que nós temos, e são recomendações que saem por consenso, a recomendação do Foro Consultivo sobre políticas de promoção de emprego é atualíssima. Essa recomendação foi apresentada em 1997 e diz: “A geração de emprego exige unir os esforços dos agentes privados e do Estado, este último através das políticas públicas, no âmbito de uma estratégia global e coordenada. Será necessário que cada parte se comprometa com a solução do problema e atue em consequência.” Esta recomendação se refere à necessidade de conseguir importante nível de crescimento em forma sustentável; à necessidade de elevar os níveis de investimento; à necessidade de garantir equilíbrio macroeconômico básico, segurança e certeza jurídica; à necessidade de dar prioridade à educação e à formação profissional; à necessidade de políticas de saúde e segurança social; à necessidade de atender a setores e grupos específicos, a setores econômicos, pequenas e médias empresas, grupos populacionais mais afetados, regiões submergidas (regiões de cada Estado Parte em que há muita discrepância no desenvolvimento, como no Nordeste no caso do Brasil); à necessidade de fortalecer a inspeção do trabalho; à necessidade de uniformizar as estatísticas e atualizar a análise dos mercados de trabalho, e esse foi um dos pontos que fomentou a criação do Observatório do Mercado de Trabalho.

Com relação à Comissão Sociolaboral, há ainda um debate anterior do qual eu falarei a seguir, e ainda se fala em desenvolvimento com justiça social. Nessa parte, o Foro dizia: “anteriormente, foram mencionadas algumas situações de desequilíbrios setoriais, regionais e

populacionais, mais referidas basicamente à questão do emprego, porém não devem se limitar a esse aspecto. O processo de crescimento, de investimento e geração de emprego precisa de estabilidade econômica, que, na sua vez, também necessita de equilíbrio social. Quer dizer, o desenvolvimento com justiça social dificilmente será estável, num processo em que os setores sociais não percebem como justo trabalhar num elevado nível de desigualdade social. O desenvolvimento com justiça social é um requisito para a estabilidade geral e exige a construção de um novo modelo de desenvolvimento que faça com que a produção nacional seja competitiva, que permita a sua modernização tecnológica, sua expansão aos mercados externos e que gere emprego. Por outro lado, não se deve perder de vista que uma parte importante da produção nacional é destinada aos mercados internos. No momento em que se produz um crescimento na concorrência, um crescimento dos mercados internos pode ser uma contribuição para a expansão da atividade econômica do bloco". Conclui-se essa recomendação: "lembrando que a questão do emprego envolve um leque completo de áreas e de definições micro e macro econômicas, assim como, nas decisões políticas de âmbito maior, é importante destacar que a presente recomendação apresenta questões preliminares e básicas para o aprofundamento do debate, constituindo uma primeira aproximação do Foro na consideração por iniciativa própria deste tema tão atual e transcendente." Neste caso, "iniciativa própria" significa que todos os itens desta recomendação foram por consenso dos empresários, dos trabalhadores e do terceiro setor. Finalmente, dizemos: "em virtude disso, sugere-se que o Grupo do Mercado Comum convoque uma reunião conjunta com representantes do Foro Consultivo e os Coordenadores do Subgrupo 10 – Relações Trabalho-Emprego e Segurança Social – assim como os principais âmbitos do tratamento direto e indireto da questão do emprego". Então, em 1997, nós já dizíamos que há necessidade que a sociedade se reúna, discuta e opine. Isso significa que a sociedade civil não se perdeu com relação a isso. Além disso, junto com a Comunidade Européia, com os países europeus, o Caribe e os países andinos, temos feito encontros da sociedade civil para que se discuta o problema de uma possível e necessária aproximação maior do Mercosul com a União Européia. Todos nós consideramos que será um parceiro, do ponto de vista do desenvolvimento com justiça social, muito importante para o Mercosul. Nós não descartamos qualquer tipo de debate, só que queremos que nesse debate seja

considerado que não é somente o comércio, somente o mercado, que se faz através de uma necessidade de união entre blocos. Mercado tem que vir acompanhado de justiça social, senão não interessa simplesmente o mercado. No caso do Foro Consultivo, todos os pronunciamentos de qualquer um dos países que compõem o Foro Consultivo Econômico e Social, são feitos em nome do bloco. Não há posição de um país, a posição do Foro é com relação ao bloco dos países do Mercosul.

Com relação ainda à Declaração Sociolaboral, ela iniciou-se construindo uma Carta de Direitos Fundamentais. Depois da assinatura do Tratado de Assunção em 1991, a partir de 1992 estabeleceu-se um cronograma chamado “Cronograma de Las Leñas” que levaria à conclusão desse mercado até 1994, a partir de janeiro de 1995 começaria a Zona de Livre Comércio e, depois, se chegaria a uma União Aduaneira que seria concluída de 2001 a 2006. Mas, até o final de 1994 havia, dentro do cronograma, a obrigatoriedade de se criar a “Carta de Direitos Fundamentais do Mercosul”. Foi preparada uma proposta dessa carta e foi apresentada em 1994. No entanto, quando mudou todo o formato do Mercosul, através do Protocolo de Ouro Preto, o Subgrupo 11, que era responsável pela formatação dessa Carta de Direitos Fundamentais foi dissolvido, e ficaram apenas três comissões. Mas a Carta de Direitos Fundamentais foi preparada, e os Estados Parte foram pressionados para que alguma coisa se tivesse. Os trabalhadores abriram mão de quase tudo o que havia dentro daquela carta social, mas se conseguiu que saísse essa Declaração Sociolaboral.

Portanto, nós consideramos que a solução dos países do bloco só se dará com o aprofundamento do Mercosul e com a sociedade participando da elaboração e da conclusão do Mercosul para, daí então, se levar isso a toda a América do Sul e não ficar apenas no Mercosul. Mas, se o Mercosul se consolidar, será um passo importante para a consolidação de uma verdadeira integração dos povos das Américas.