El Mercado Común del Sur: MERCOSUR

Estudio de caso
sobre una experiencia de integración económica

educación obrera 1997/4

número 109

EDUCACION OBRERA 109

OIT El Mercado Común del Sur: MERCOSUR

ISSN 0378-5564

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO GINEBRA

El Mercado Común del Sur: Mercosur

Estudio de caso sobre una experiencia de integración económica

Educación Obrera 1997/4
Número 109

Indice

Editorial V

Los temas laborales en el Mercosur,
por Víctor E. Tokman y Daniel Martínez Fernández 1

Instituciones y relaciones laborales del Mercosur,
por Oscar Ermida Uriarte 17

El Mercosur: evolución institucional y papel de las organizaciones sindicales, por Julio Godio 28

El Mercosur y los desafíos para la integración y participación de la mujer en el mundo del trabajo, por Petra Ulshoefer 43

El Mercosur y la formación profesional, por Pedro Daniel Weinberg 54

El Mercosur y la inspección del trabajo, por José Luis Daza Pérez 63

La seguridad social y los procesos de integración: la experiencia del Mercosur, por Alfredo H. Conte-Grand 69

Mercosur: desempeño económico y perspectivas,
por Beethoven Herrera Valencia 77

Editorial

Una de las características más significativas de nuestra época contemporánea es la de los trascendentales cambios que se están produciendo en todos los ámbitos de la actividad humana. A las profundas transformaciones políticas que hemos conocido se agregan el vertiginoso avance científico-tecnológico, la internacionalización de las economías, los procesos de apertura económica, la transnacionalización de la inversión, el desarrollo de redes mundiales de producción e información y las fuertes mutaciones en las estructuras sociales. El proceso de mundialización de las economías que forma parte de estos cambios y la apertura de los mercados se está realizando bajo diversos medios o modalidades dentro de los cuales los acuerdos multilaterales y las experiencias de integración regional o subregional ocupan un lugar preponderante.

Para el caso de América Latina el proceso iniciado en marzo de 1991 con la constitución del Mercado Común del Sur (Mercosur) abre paso a una importante dinámica de este mecanismo de integración económica hacia una etapa de integración más sólida en la que se consoliden las estructuras políticas y económicas del Mercosur a objeto de facilitar el intercambio y de contribuir al desarrollo económico y al desarrollo social de la región. Es necesario señalar que en este avance hacia la consolidación de estructuras de carácter político y social, el movimiento sindical, a través de la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur, ha jugado un rol fundamental.

Desde esa perspectiva los desafíos son múltiples y están vinculados no sólo con aspectos relacionados con la eficiencia de las políticas económicas y los logros macroeconómicos, sino también con sistemas de relaciones de trabajo democráticos y equitativos que propicien la participación laboral en la actividad productiva y que respeten los derechos de los trabajadores y los principios contenidos en las normas internacionales del trabajo, contribuyendo de esta manera a avanzar por el camino de la justicia social.

Los artículos que se incluyen en el presente número hacen un aporte importante a la reflexión sobre diversos aspectos laborales de esta experiencia de integración subregional. Se trata de diferentes estudios que analizan con una óptica pluridisciplinaria temas relativos al mercado de trabajo, al empleo, salarios, comercio internacional, relaciones laborales, inspección del trabajo, seguridad social, formación profesional, la organización sindical y, por cierto, el tema de la mujer trabajadora.

Los autores son colegas funcionarios de la OIT y colaboradores externos que tienen una significativa experiencia de trabajo en América Latina, y en el Cono Sur en particular, y que han vivido muy de cerca la dinámica de este proceso de integración. A ellos les agradecemos muy sinceramente su colaboración.

Con este número, en que presentamos este primer caso de integración subregional, dejamos abierta la posibilidad para que próximos números de nuestra publicación trimestral sean dedicados al análisis de experiencias de integración en Africa, Asia o Europa.

Giuseppe Querenghi
Director
Oficina de Actividades
para los Trabajadores, OIT

Los temas laborales en el Mercosur

Víctor E. Tokman
Subdirector General de la OIT,
Director de la Oficina Regional de la OIT para las Américas

Daniel Martínez Fernández
Especialista Regional en Integración Social y Económica,
Oficina Regional de la OIT para las Américas

La reactivación de la integración regional y la globalización de las economías latinoamericanas

Desde principios de los años noventa, los países de la región han logrado avances sustanciales en su integración económica: se negociaron y se pusieron en aplicación nuevos acuerdos multilaterales de grandes perspectivas, como son el Mercado Común del Sur (Mercosur), el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) y el Grupo de los Tres, se reactivaron acuerdos anteriores – la adopción del arancel externo común en el Grupo Andino y la constitución de un subgrupo dentro del Mercado Común Centroamericano – y se han suscrito en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) numerosos acuerdos comerciales de carácter bilateral. Esta red de convenios y tratados está llevando a una liberalización del comercio regional, a un ritmo y con una profundidad que no tiene precedentes en los esfuerzos de integración de décadas anteriores.

Disminución de la intervención estatal

La nueva etapa de la integración económica regional es sin duda una faceta del proceso mucho más amplio de reformas estructurales que los países de América Latina están llevando adelante, y que se inscribe, a su vez, dentro de la orientación generalizada hacia la privatización, liberalización y globalización de la economía mundial. Con distintas intensidades – y también con diferentes resultados –, los países de la región han reducido la intervención del Estado en la economía disminuyendo regulaciones y privatizando actividades efectuadas anteriormente por el sector público. En lo externo, se han orientado hacia una rápida inserción en la economía mundial.

Las tres vías de la apertura

La apertura de los mercados está operando a través de tres vías: en primer lugar, mediante la reducción unilateral de aranceles y de restricciones al comercio. Probablemente éste ha sido el medio más importante y de mayor impacto por la rapidez y magnitud de la liberalización: hace doce años, en 1985, el arancel promedio en un conjunto representativo de países de América Latina era del 35 por ciento y el máximo del orden del 100 por cien, con una gran diversidad de tramos arancelarios en casi todos los países considerados. Sólo pocos años después, en 1992, el arancel promedio en esos mismos países era del 14 por ciento y el máximo del 22 por ciento, con una reducción considerable en la dispersión de los niveles aplicados.

En el caso específico de Argentina y Brasil, las dos economías más grandes del Mercosur, los aranceles también han sido reducidos sustancialmente. En Argentina, el arancel máximo en 1989, cuando se inició la apertura comercial, era del 65 por ciento y el medio del 39 por ciento. Cuatro años después, en 1993, el arancel máximo era de sólo del 30 por ciento y el medio del 15 por ciento. En Brasil, el arancel máximo en 1988, cuando se inició la apertura, era del 105 por ciento y el medio del 51 por ciento, que en 1993 serían reducidos al 35 y 14 por ciento, respectivamente. De igual modo, los tramos arancelarios en 1993 eran sólo 3 en Argentina y 7 en Brasil, en circunstancias que cinco años atrás llegaban a 29.

En segundo lugar, los países de América Latina se han adherido sin excepciones a los resultados de las negociaciones del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), y muchos ya han ratificado su incorporación a la nueva Organización Mundial del Comercio. Ello implica comprometerse a tener

un comercio más libre y con menos barreras, y un acceso más fácil a los mercados mundiales.

La tercera vía es la integración regional acelerada, que se está desenvolviendo a través del conjunto de acuerdos multilaterales y bilaterales a que hemos hecho referencia.

Parte de una estrategia de desarrollo

Varios factores han contribuido a facilitar los acuerdos de integración regional y los convenios bilaterales. Por una parte existe una mayor homogeneidad entre los países: casi todos tienen regímenes democráticos y sus políticas económicas presentan orientaciones similares. Por otra parte, la región se ha aproximado a un cierto equilibrio macroeconómico que permite a los países preocuparse ya no sólo por el ajuste, sino también por el crecimiento a medio y largo plazo. En esta perspectiva la integración se percibe como parte de una estrategia para acelerar y sustentar el desarrollo basado en producciones eficientes y competitivas y en el aumento de exportaciones no tradicionales a los mercados ampliados. Ha incidido también la tendencia mundial hacia la formación de bloques, que en la región fue respaldada y fortalecida políticamente con la Iniciativa de las Américas.

Plazos y modalidades adecuados

Las fórmulas de integración que se han adoptado se caracterizan por su flexibilidad: existe la intención de que los diferentes esquemas sean convergentes, siguiendo cada subregión y cada país los plazos y modalidades que les resulten más adecuados para alcanzar grados de apertura y complementación más allá de lo acordado en el marco multilateral del GATT.

Mercado regional, el más dinámico para los productos manufacturados

La apertura de los mercados, la globalización de la economía y la profundización de la integración han influido en que el aumento de las exportaciones se haya constituido en un importante factor para dinamizar el crecimiento en América Latina. En el conjunto de la región, las exportaciones se han incrementado con mayor rapidez que la producción orientada a los mercados internos. Dentro de las exportaciones, el componente de mayor crecimiento entre 1990 y 1994 ha sido, a su vez, el de las exportaciones intrarregionales. Esto es válido para todos los esquemas y especialmente significativo en el Mercosur (véase el cuadro 1), en lo cual, ciertamente, ha influido la liberalización recíproca de los mercados. Por último, la exportación de manufacturas ha tenido un importante crecimiento, lo que determina un claro aumento de su participación en el total de las exportaciones latinoamericanas (véase el cuadro 2). Las informaciones disponibles indican que en varios países, el mercado regional ha sido el más dinámico para los productos manufacturados, siendo éste un factor que ha reforzado el interés en acelerar la integración regional.

Cuadro 1. Mercosur: exportaciones intrarregionales y totales, 1990-1995 (miles de millones de dólares y participación porcentual)

Mercosur	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Intrarregional	4,1	5,1	7,2	10,0	12,0	14,4
Mundo	46,4	45,9	50,5	54,2	62,1	70,3
Mercosur/Mundo	8,9 %	11,1 %	14,3 %	18,5 %	19,3 %	20,5 %

Fuente: CEPAL, sobre la base de información oficial.

Cuadro 2. Exportaciones de productos manufacturados (porcentaje del valor f.o.b. en exportaciones totales de bienes)

País	1980	1985	1990	1992	1994	1995
Argentina	23,1	20,8	29,1	26,3	32,8	33,9
Brasil	37,0	43,7	51,9	56,9	54,1	53,1
Paraguay	9,1	5,5	6,9	2,8	9,8	5,8
Uruguay	38,2	35,0	38,9	40,8	43,0	38,5

Fuente: CEPAL, *Anuario Estadístico*, 1996.

Los efectos de la globalización y de la integración económica en la situación laboral

Cambios en la composición del empleo

La apertura a la competencia internacional provoca efectos laborales importantes. En primer lugar, se espera que cambie la composición del empleo, aumentando los porcentajes de fuerza de trabajo ocupada en la producción de exportaciones y de bienes competitivos con importaciones. El empleo decae en algunas actividades que no logran enfrentar la competencia internacional, o que introducen tecnologías modernas y competitivas pero menos intensivas en trabajo. En otras actividades, el empleo aumenta por inversiones adicionales y el inicio de nuevas producciones. El efecto neto depende en el mediano plazo en cada país de sus posibilidades de crear condiciones favorables a la inversión y de la adopción de políticas activas que contribuyan a la capacitación y reconversión productiva de la fuerza de trabajo.

Empleos de inferior calidad

En la experiencia de América Latina, aun cuando – como ya se señaló – las exportaciones han aumentado más rápido que el resto de las actividades productivas, el resultado sobre el empleo no ha sido suficientemente dinámico: los efectos inmediatos fueron caídas en el ritmo de crecimiento de la ocupación, y el cambio en la composición del empleo ha sido hacia una mayor participación de empleos de inferior calidad, subempleo y deterioro de los salarios reales. Entre 1990 y 1996, cuatro de cada cinco nuevos empleos se generaron en el sector informal, que no está relacionado generalmente con las exportaciones o la producción de transables[1].

Avances recientes

Para evaluar la evolución descrita hay que tener en consideración varios factores: por un lado, los avances en la integración y en la reducción de aranceles y restricciones no arancelarias son todavía muy recientes en la mayoría de los países. Por otro lado, generalmente las políticas de apertura se adoptaron conjuntamente con medidas de ajuste macroeconómico, que tuvieron un efecto recesivo en la actividad y el empleo. Finalmente, coincidieron con una situación predominantemente recesiva en los países desarrollados durante los primeros años de la década actual, lo que debilitó los efectos positivos de la apertura.

Cabe esperar que a medida que aumente el intercambio derivado de la integración y de la inserción de los países latinoamericanos en la economía mundial, los efectos positivos netos sobre el empleo tiendan a aumentar; sin embargo, los cambios en los niveles y composición del empleo que se derivan de una estrategia exportadora pueden ser lentos y costosos. Se requiere por lo tanto prever la adopción de políticas que faciliten la reasignación de los factores productivos en general, y especialmente de los trabajadores, y que reduzcan los costos sociales del período de transición.

Grupos sociales débiles en un mercado incierto

Un segundo efecto de la apertura se refiere a las relaciones laborales y al funcionamiento del mercado de trabajo. En el nuevo escenario, han cambiado profundamente las condiciones que prevalecían en las economías protegidas de la competencia internacional. Ahora hay menos instancias para intervenir y administrar el mercado de trabajo y, por lo tanto, menos posibilidades de actuar en favor de los grupos sociales más débiles; la competencia internacional establece los límites de las negociaciones y acuerdos, los cuales están condicionados a los aumentos de productividad. Son condiciones «más duras», por cuanto el empleo y los salarios dependen de la capacidad de competir eficientemente.

En la evolución reciente de América Latina, el nuevo contexto de las relaciones laborales ha determinado dos tipos de tendencias: por una parte, un proceso de creciente informalización de la fuerza de trabajo, de aumentos en los porcentajes de trabajadores sujetos a formas de contratos precarios y en nuevas modalidades de subcontratación entre empresas. A través de esta «flexibilización de hecho», las empresas han procurado aumentar su capacidad de adaptación a un mercado incierto, cambiante y competitivo, pero esto ha significado también vulnerar el derecho de los trabajadores a un empleo estable, seguro y bien remunerado.

Tendencia positiva: diálogo y concertación social

Una segunda tendencia es hacia la búsqueda de nuevas fórmulas de relaciones laborales, que reconozcan las actuales condiciones en la economía y en el mercado de trabajo y, al

mismo tiempo, que cautelen los derechos de los trabajadores, estimulen su participación comprometida en la actividad productiva y contribuyan a crear el clima de estabilidad laboral y social que requiere la inversión y el desarrollo económico. Los avances que se están efectuando en varios países de la región en materia de diálogo y concertación social, en la incorporación de nuevos temas en las negociaciones colectivas y en la capacitación y perfeccionamiento de los actores sociales hacia el cumplimiento de nuevas funciones son las principales manifestaciones de esta tendencia positiva.

Los temas laborales en el Mercosur

La mayor parte de los análisis efectuados en la sección anterior, en cuanto a las consecuencias de la apertura y la ampliación del espacio económico en el mercado del trabajo, son aplicables a los países del Mercosur. Lo que interesa presentar aquí son algunos lineamientos para avanzar en la política de los países del Mercosur en relación con los aspectos laborales y sociales dentro de un marco comunitario.

Una política de justicia social

El Tratado de Asunción, que dio origen al Mercosur, contiene esencialmente disposiciones referentes a la formación del mercado ampliado pero no establece normas relativas a los trabajadores; sin embargo, casi desde el comienzo de las negociaciones, los países tuvieron plena conciencia de la necesidad de incorporar los aspectos sociales y laborales para dar cumplimiento al objetivo de «acelerar el desarrollo económico con justicia social». Se creó el Subgrupo de Trabajo número 11, y éste constituyó ocho comisiones para examinar las relaciones del trabajo, empleo y migraciones, formación profesional, salud y seguridad en el trabajo, previsión social y costos laborales en sectores determinados y normas internacionales del trabajo. Las comisiones se orientaron al estudio comparado de la situación existente y a explorar posibilidades de armonización.

Posteriormente, en 1994, se firmó en Ouro Prêto (Brasil) el Protocolo Adicional al Tratado de Asunción. Mediante el mismo se creó el Foro Consultivo Económico-Social como órgano representativo de los sectores económicos y sociales e integrado por igual número de representantes de los Estados parte. Tiene función consultiva y emite recomendaciones al Grupo Mercado Común, el órgano ejecutivo del Mercosur.

En 1995, el Grupo Mercado Común resolvió crear subgrupos de trabajo y grupos *ad hoc*. Uno de los subgrupos, el número 10, se encarga de los asuntos laborales, de empleo y de seguridad social. Este subgrupo creó en 1996 tres comisiones: una para tratar los temas referidos a las relaciones de trabajo; otra relacionada con el empleo, las migraciones y la calificación y formación profesional, y otra para examinar lo concerniente a la salud y seguridad en el trabajo, a la inspección del trabajo y a la seguridad social.

En las secciones siguientes se examinan algunos de estos temas que tienen especial relevancia para la política social y laboral del Mercosur.

Estabilidad económica y social

El Mercosur abre oportunidades para incrementar el comercio, el producto y el empleo en los países participantes; sin embargo, la materialización de estas oportunidades no es automática ni necesariamente igual entre los países y entre los sectores productivos. No basta la ampliación del mercado sino que se requieren condiciones adicionales que estimulen el desarrollo de nuevas inversiones. Es del interés del conjunto del Mercosur que estas condiciones se alcancen, lo cual determina diversas áreas para la acción comunitaria.

Una historia prolongada de grandes desajustes

Una posible área se relaciona con la estabilidad macroeconómica. Las experiencias de México en 1994-1995, de Argentina en 1995 y de Brasil en la actualidad muestran claramente los efectos negativos que los desajustes en uno de los países que participan en un proceso de integración tienden a provocar en las corrientes de comercio, la inversión, el producto y el empleo.

En el caso de los países del Mercosur hay una historia prolongada de grandes desajustes macroeconómicos. En el cuadro 3 se muestran las tasas de inflación y las variaciones de los tipos de cambio reales que han sido, especialmente en los dos países más grandes del Mercosur, no sólo muy considerables, sino frecuentemente de signo contrario, lo cual altera las condiciones de precios y de competitividad, y puede afectar a las inversiones y a los flujos del comercio en el mercado común.

Cuadro 3. Mercosur: variaciones de los índices de precios al consumidor y del tipo de cambio real efectivo de las exportaciones

País	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Argentina										
Precios al consumidor	174,8	387,7	4923,3	1343,9	84,0	17,5	7,4	3,9	1,6	0,4
Tipo de cambio real	22,2	6,0	10,3	-30,1	-16,7	-7,0	-4,0	2,6	–	–
Brasil										
Precios al consumidor	394,6	2993,3	1863,6	1584,6	475,8	1149,1	2489,1	929,3	22,0	10,6
Tipo de cambio real	–	-8,7	-24,3	-7,7	18,5	6,8	-12,0	-13,6	–	–
Paraguay										
Precios al consumidor	32,0	16,9	28,5	44,1	11,8	17,8	20,4	18,3	10,5	8,8
Tipo de cambio real	8,0	3,7	5,6	-1,9	-13,1	4,8	2,7	1,0	–	–
Uruguay										
Precios al consumidor	57,3	69,0	89,2	129,0	81,3	59,0	52,9	44,1	35,4	25,5
Tipo de cambio real	3,2	7,6	-0,5	–	-11,9	-4,8	-11,1	-2,1	–	–

Fuente: CEPAL.

La necesidad de evitar las distorsiones y la incertidumbre que resulta de estos desequilibrios definen un área importante de acción comunitaria a través de mecanismos de consulta y armonización, e incluso de intervención, que permitan mantener las fluctuaciones dentro de límites manejables y ofrecer un marco de estabilidad que estimule las inversiones.

Acuerdos de garantía para las inversiones

Una segunda área se refiere a las empresas transnacionales que se establecen en los países del Mercosur. En los últimos años se aprecia una creciente transnacionalización de empresas latinoamericanas constituidas por capitales mixtos – regionales y de fuera de la región – o exclusivamente latinoamericanos. Es un proceso relativamente nuevo cuya continuación e intensificación en el futuro puede contribuir sustancialmente a dinamizar la integración y el desarrollo de nuevas inversiones. Para estimular esta tendencia se requiere una acción comunitaria para alcanzar acuerdos de garantía de las inversiones entre los países, que aseguren la estabilidad en el tratamiento aplicado y que complementen la liberalización del comercio y la armonización de políticas.

Movimiento de capitales y de personal

La empresa transnacional con inversiones del Mercosur no sólo implica movimientos de capitales sino también traslados de ejecutivos de estas empresas y, en menor grado, de personal especializado, que se constituyen en importantes actores del proceso de integración. Esto abre un nuevo tema para la consideración comunitaria relacionada con una visión más internacional del mercado laboral y que puede incorporar diversas materias, incluso referentes al salario y a las condiciones de trabajo.

La percepción de los trabajadores

Finalmente, una tercera área de acción se relaciona con la estabilidad social, que depende en gran medida de la percepción de los trabajadores de la equidad del proceso de desarrollo. Un Mercosur socialmente justo se logra con salarios aceptables, condiciones de trabajo adecuadas y negociaciones colectivas equilibradas. Una acción comunitaria que refuerce las políticas nacionales mediante fondos y mecanismos de cooperación es necesaria para compensar y reinsertar a trabajadores desplazados y para generar nuevas fuentes de empleo.

Empleo, desempleo y salarios

La evolución de la oferta laboral en el Mercosur (1990-1995)

Durante los últimos siete años (e incluso desde antes) la población de los países del Mercosur ha crecido a una tasa bastante moderada, entre el 0,6 por ciento anual en Uruguay y el 1,7 por ciento en Brasil. La excepción ha sido Paraguay, donde llegó al 2,7 por ciento. Para el conjunto de la subregión la tasa de crecimiento anual de la población se sitúa en el 1,6 por ciento, una décima menos que en el conjunto de América Latina.

A pesar de ello, la población económicamente activa (PEA) no agropecuaria de los países miembros del acuerdo ha aumentado a tasas anuales relativamente altas que oscilan entre el 1,9 por ciento en el Uruguay y el 5,8 por ciento en el Paraguay, con tasas intermedias en Argentina (3,2 por ciento) y Brasil (2,7 por ciento). La PEAde la subregión en su conjunto ha aumentado en un 2,8 por ciento anual, casi medio punto porcentual menos que la de América Latina.

El aumento de la PEA a tasas sensiblemente mayores que las de la población se debe no sólo a las altas tasas de crecimiento demográfico de veinte años atrás, sino también a un significativo aumento de las tasas de participación urbana, especialmente a partir de 1993. Así, en Argentina la tasa llegaba al 63,9 por ciento en 1990 y se elevó al 66,5 por ciento en 1993, al 68,5 por ciento en 1996 y al 67,4 por ciento en 1996. Paraguay y Uruguay siguieron un comportamiento similar. En el primer caso, la tasa se situó en casi el 61 por ciento en 1990, se elevó a cerca del 63 por ciento en 1993 y al 70,5 por ciento en 1995. En Uruguay pasó del casi 60 por ciento en 1990 a cerca del 61 por ciento en 1994, y al 62 por ciento en 1996. Sólo en Brasil la tasa de participación muestra una tendencia declinante, pasando del 63,8 por ciento en 1990 al 58,7 por ciento en 1993, y a cerca del 60 por ciento en 1996.

La evolución de la demanda de trabajo en el Mercosur (1990-1996)

Durante los últimos siete años, la demanda de empleo no agropecuario por parte de los diferentes sectores económicos aumentó a tasas inferiores a las de la oferta en el caso de Argentina (1,3 por ciento de crecimiento anual de la ocupación frente a un 3,2 por ciento de aumento de la PEA), Brasil (2,5 por ciento y 2,7 por ciento, respectivamente) y Uruguay (1,2 por ciento y 1,9 por ciento). Lo contrario ocurrió en Paraguay (5,8 por ciento y 5,6 por ciento). Dado el mayor tamaño poblacional de Argentina y Brasil, el comportamiento de la oferta y la demanda laboral en ambos países determinó que para el Mercosur en su conjunto la ocupación no agropecuaria aumentase a una tasa (2,4 por ciento anual) inferior a la de la PEA (2,8 por ciento), comportamiento similar al del conjunto de América Latina (véase el cuadro 4).

Si bien el aumento de la ocupación ha sido insuficiente para responder al crecimiento de la oferta de trabajo, el mismo ha sido inferior al del Producto Interior Bruto (PIB) en todos los casos, excepto en el Paraguay. Como resultado, la productividad media de la mano de obra se ha incrementado significativamente en Argentina (3,5 por ciento anual) y Uruguay (2,6 por ciento), y más modestamente en Brasil (0,1 por ciento anual) y la subregión (1,1 por ciento). Sólo en el caso de Paraguay se observa una importante caída de la productividad (-3,0 por ciento anual).

Crecimiento del sector informal

Pero si la insuficiente creación de puestos de trabajo es ya un serio problema, éste se agrava si se considera que la mayor proporción de los nuevos puestos de trabajo (aproximadamente el 97 por ciento) correspondió a actividades de baja productividad en el sector informal. Es por ello que en el conjunto de los países del Mercosur el sector informal, que generaba en 1990 el 51 por ciento del total de puestos de trabajo, genera ahora algo más del 56 por ciento. Este aumento del sector informal es alto en Argentina, Brasil y Paraguay, y muy pequeño en Uruguay. En consecuencia, los nuevos puestos de trabajo demandados por la economía del Mercosur no sólo han sido insuficientes sino que, en general, también han

Cuadro 4. Población, producción, empleo y productividad. Tasas de crecimiento anual (1990-1996)

País	Población	PIB	PIB per cápita	PEA*	Ocupados*	Productividad*
Argentina	1,2	4,8	3,3	3,2	1,3	3,5
Brasil	1,7	2,6	1,2	2,7	2,5	0,1
Paraguay	2,7	2,8	0,2	5,6	5,8	-3,0
Uruguay	0,6	3,8	3,2	1,9	1,2	2,6
Mercosur	1,6	3,5	3,0	2,8	2,4	1,1
América Latina	1,8	3,1	1,4	3,2	2,8	0,3

* No incluye sector agropecuario.

Fuente: Elaboración de la OIT basada en informaciones oficiales de los países.

sido de mala calidad, pues de los aproximadamente 8,2 millones de nuevos empleos generados en el período 1990-1996, algo más de 7,9 millones correspondieron al sector informal y sólo 225.000 al formal.

Escaso dinamismo del sector privado

¿A qué se debe este comportamiento del sector moderno? En primer lugar, a la importante reducción de empleo en el sector público, donde los puestos de trabajo se redujeron en cerca de 408.000 durante el período. En segundo lugar, al escaso dinamismo que en cuanto a la generación de empleo mostró el sector privado moderno, que en ese lapso de tiempo generó sólo 633.000 empleos netos.

Privatización y modernización institucional

Las razones para la reducción del empleo público son conocidas: por una parte, la privatización de muchas empresas públicas; por la otra, la reducción de empleo en el Gobierno central y en instituciones públicas autónomas como consecuencia tanto de la política de eliminación del déficit fiscal como de los procesos de modernización institucional.

Comportamientos diferenciados por sectores

Por su parte, la limitada capacidad de generación de empleo en el sector privado obedece a los comportamientos bien diferenciados entre sectores. Mientras que en los sectores del comercio, de servicios y en el sector exportador no tradicional ha aumentado la demanda de mano de obra, en los sectores productores de bienes transables se ha reducido empleo como parte de la estrategia para aumentar la productividad y la competitividad y de esa manera hacer frente a las nuevas condiciones creadas tras la apertura comercial.

Así, la información disponible sobre la evolución del nivel de empleo en el sector manufacturero muestra que durante el período analizado, éste se redujo tanto en Argentina (-3,2 por ciento anual) como en Brasil (-4,6 por ciento). Reducción mayor a la del número de horas trabajadas (-2,4 y -3,6 por ciento, respectivamente), lo que muestra que los aumentos de productividad (6,6 por ciento y 6 por ciento anual, respectivamente) se lograron en gran medida con menos personas trabajando más tiempo.

Racionalización, trabajadores jóvenes y tecnologías ahorradoras de mano de obra

Tres son los argumentos a los que generalmente se recurre para explicar por qué el empresario industrial debió reducir empleo como un medio para elevar la productividad y por qué, una vez lograda la adaptación a las nuevas condiciones generadas por la apertura y alcanzadas altas cuotas de crecimiento, la demanda de empleo es tan baja. Primero, porque la cantidad de trabajadores con que contaban las empresas estaba sobredimensionada durante el período de protección de la industria nacional; pero una vez eliminada esa protección, la empresa se vería obligada a racionalizar el número de trabajadores. Segundo, porque la empresa opta por despedir a trabajadores con muchos años de servicio y con alto costo laboral para contratar a (menos) trabajadores jóvenes con menos experiencia pero con mayor nivel de calificación profesional y a un costo relativo menor. Finalmente, porque las nuevas tecnologías adquiridas por las empresas para hacer frente a la competencia externa son más ahorradoras de mano de obra, lo que hace que las elasticidades producto-empleo sean ahora significativamente más bajas que antes de la apertura.

Es muy probable que todos estos argumentos sean válidos. Sobredimensionada o no la cantidad de trabajadores, lo cierto es que en la actualidad muchas empresas están produciendo más con menos trabajadores y con una renovada organización de los procesos.

Comportamiento del producto: factor decisivo

También es cierto que la contratación de trabajadores por tiempo determinado o a tiempo parcial ha aumentado como consecuencia de los incentivos legales otorgados en los últimos años para promocionar este tipo de contratos; incentivos que incluyen limitaciones salariales en unos casos y exoneraciones de determinadas cargas laborales en otros. Los resultados de una investigación que está realizando la Oficina Regional de la OIT sobre este tema muestran que, por ejemplo, en Argentina hacia abril de 1997 cerca del 7 por ciento del empleo total en empresas privadas urbanas corresponde a este tipo de contratos, porcentaje que se estima llegaba a sólo el 4 por ciento en 1995 y el 2 por ciento en 1990. En Colombia, los asalariados temporales representaban el

15,7 por ciento del total de asalariados en 1990 y el 18 por ciento en 1996. Sin embargo, este aumento de las contrataciones por tiempo determinado, además de ser inferior al que se esperaba por parte de quienes diseñaron esta política en los respectivos países, no siempre ha dado lugar a un aumento del volumen de empleo preexistente, sino, en muchos casos, a una sustitución de trabajadores con diferentes modalidades de contrato. El resultado neto ha sido, como se señaló anteriormente, un incremento muy modesto del empleo total en los sectores transables. Esta situación muestra que en el período reciente, y en el contexto de políticas de reducción de los costos laborales, el crecimiento del empleo en estos sectores ha dependido mucho más del comportamiento del producto que de los esfuerzos para reducir el costo del trabajo[2].

La nueva tecnología invertida en bienes y servicios

Por lo que respecta a la modernización tecnológica es cierto que ella representa un ahorro de capital que puede ser utilizado para efectuar nuevas inversiones y con ello generar empleo, de manera tal que el efecto neto de la modernización no sea necesariamente una pérdida de empleo agregado. Sin embargo, esta inversión posiblemente se oriente hacia sectores menos afectados por la apertura (es decir, los productores de bienes y servicios no transables) y que en el sector manufacturero la modernización tecnológica sí dé lugar a una pérdida neta de empleos.

El desempleo en el Mercosur

El aumento de la oferta laboral a tasas superiores a las de la demanda trajo como consecuencia un aumento del desempleo en Argentina, Brasil y Uruguay, lo que hizo que, a pesar de la reducción del mismo en Paraguay, la tasa de desempleo en el Mercosur pasara del 5,1 por ciento en 1990 al 8,8 por ciento en 1996 (véase el cuadro 5).

Jóvenes, mujeres y habitantes de las grandes ciudades

El desempleo afecta principalmente a los jóvenes y mujeres de las grandes urbes. Así, el desempleo juvenil alcanza niveles que dupli-

Cuadro 5. Desempleo abierto urbano (porcentajes)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Total							
Argentina	7,5	6,5	7,0	9,6	11,5	17,5	17,3
Brasil	4,3	4,8	4,9	5,4	5,1	4,6	5,4
Paraguay	6,6	5,1	5,3	5,1	4,1	5,6	5,5
Uruguay	9,2	8,9	9,0	8,4	9,2	10,8	12,4
Mercosur*	5,1	5,5	5,6	6,6	7,0	7,9	8,8
Juvenil							
Argentina (15-24)	15,2	12,3	13,0	–	21,2	30,1	29,9
Brasil (18-24)	–	9,1	11,2	10,3	9,6	9,3	11,2
Paraguay (15-19)	18,4	9,0	14,1	9,8	12,3	10,8	–
Uruguay (14-24)	26,6	25,0	24,4	23,3	25,5	26,6	29,4
Mujeres							
Argentina	7,3	6,2	7,1	12,7	14,5	22,3	–
Brasil	–	4,9	6,2	5,6	5,3	4,9	6,5
Paraguay	6,5	4,7	3,8	4,5	3,7	5,7	–
Uruguay	11,8	11,3	11,9	11,0	12,0	13,7	15,5
Ciudades							
Buenos Aires	7,3	5,8	6,7	10,1	12,1	18,8	–
Sao Paulo	4,6	5,5	5,4	5,8	5,4	5,2	–
Asunción	6,6	5,1	5,3	5,1	4,1	5,6	–
Montevideo	9,2	8,9	9,0	8,4	9,2	10,8	–

*Promedio ponderado.
Fuente: Elaboración de la OIT basada en informaciones oficiales de los países.

can la tasa de desempleo urbano promedio (Argentina y Brasil) e incluso la llegan a triplicar en algunos años (Paraguay y Uruguay). Por su parte, la tasa de desempleo de las mujeres es entre 1,5 y 2,0 veces mayor que la del promedio nacional, excepto en Paraguay, donde es menor debido posiblemente a la menor incorporación de las mujeres al mercado de trabajo. En lo que al desempleo urbano se refiere, se observa que, excepto en Asunción[3], en las demás grandes capitales de los países del Mercosur la tasa de desempleo es ligeramente superior a la tasa de desempleo urbano a nivel nacional.

En consecuencia, el perfil de la mayor parte de los desempleados en la subregión responde a la característica de una persona joven, con mayores probabilidades de que sea mujer, que habita en una gran ciudad.

Familias de más bajos ingresos

Un aspecto del problema del desempleo que, por conocido, no debe dejar de mencionarse es que afecta principalmente a las familias de más bajos ingresos, aquellas que se encuentran en situación de indigencia. Las cifras de la CEPAL[4] muestran que en 1992 la tasa de desempleo en la población del primer quintil de la distribución del ingreso fue del 18,6 por ciento en Argentina (la tasa nacional urbana fue en ese año del 7,0 por ciento), en Brasil cerca del 12 por ciento (4,9 por ciento la tasa nacional), en Paraguay del 13,5 por ciento (5,3 por ciento la tasa nacional) y en Uruguay del 15,9 por ciento (9,0 por ciento la tasa nacional).

Los salarios

La evolución de los salarios reales durante el período 1990-1994 muestra una cierta recuperación de los mismos, tanto si se trata de los salarios mínimos como de los industriales (véase el cuadro 6).

Leve incremento del salario mínimo

Los salarios mínimos aumentaron apreciablemente en Argentina (11,8 por ciento anual) y Brasil (3,7 por ciento). Sin embargo, en Argentina y Brasil siguen siendo entre un 20 y un 30 por ciento inferiores al nivel alcanzado en 1980. En Paraguay y Uruguay el salario mínimo real se contrajo en un 2 por ciento y 8 por ciento anual, respectivamente. A pesar de la contracción observada en Paraguay, el salario mínimo real actual es superior al de 1980 en un 17 por ciento, no así en Uruguay, donde en la actualidad no llega a la mitad del nivel que tenía en 1980. En el conjunto de la subregión, el salario mínimo ponderado muestra un ligero incremento de 1,5 por ciento anual.

Por su parte, los salarios medios en el sector industrial se mantuvieron constantes en Argentina (donde en 1996 el salario medio sectorial equivalió a sólo el 75 por ciento del de 1980) y en Paraguay. En Brasil aumentó fuertemente (5,1 por ciento anual) y experimentó un incremento muy leve (0,6 por ciento anual) en Uruguay. Para el conjunto de la subregión, el salario medio industrial ponderado se incrementó en un 4,4 por ciento anual, debido sin duda al aumento observado en Brasil.

Cuadro 6. Salarios reales (1980 =100)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Mínimos							
Argentina	40,2	52,9	45,3	70,0	81,1	78,4	78,3
Brasil	55,4	64,8	56,5	63,9	60,8	67,1	68,9
Paraguay	132,1	125,7	114,7	110,2	113,2	112,8	117,1
Uruguay	68,8	62,9	60,0	51,5	46,0	42,9	41,7
Mercosur	74,0	77,2	72,0	76,6	78,4	79,2	81,0
Industriales							
Argentina	75,0	76,0	77,0	75,7	76,5	75,6	75,5
Brasil	96,7	90,9	101,7	108,7	113,4	124,2	130,4
Paraguay	102,4	97,7	93,8	93,6	95,4	100,8	100,7
Uruguay	110,8	115,8	117,5	123,8	122,9	115,5	114,9
Mercosur	94,2	90,4	99,0	104,5	108,6	116,7	121,9

Fuente: Elaboración de la OIT basada en informaciones oficiales de los países.

En resumen, el comportamiento del mercado de trabajo de los países del Mercosur durante el período 1990-1996 se caracterizó por:

- un aumento aún alto de la oferta laboral como resultado, en gran medida, del crecimiento de la tasa de participación, especialmente la femenina;
- una insuficiente generación de empleo que ha provocado un mayor nivel de desempleo, que es más intenso entre los jóvenes, las mujeres y los habitantes de las grandes ciudades;
- una concentración de los nuevos puestos de trabajo en el sector informal, como resultado tanto de la reducción del empleo público como de la escasa demanda de trabajo generada por la empresa privada moderna;
- un crecimiento del número de asalariados contratados por tiempo determinado mayor que el número de trabajadores con contrato indefinido, lo que modificó la composición del empleo asalariado; y
- una recuperación de los salarios reales en muchos de los países, pero con tasas de crecimiento inferiores a las de la productividad, de manera tal que se han logrado ganancias de competitividad en los sectores transables más representativos.

Costos laborales y competitividad

En el contexto del Mercosur, el crecimiento de la actividad económica y del empleo dependen a medio plazo de la capacidad de cada país para enfrentar la competencia, tanto dentro de sus fronteras nacionales como en los demás países del mundo.

La competitividad es resultado de los costos relativos de un conjunto de factores y de su productividad. Inciden los costos laborales junto con otros, como son los de la energía, las materias primas, la tecnología, el transporte y el capital de trabajo, principalmente.

¿En qué forma influyen los costos laborales en la competitividad de los países del Mercosur?

Comparación de la productividad con el costo del trabajo

En general, la información disponible indica que los salarios tienden a ser más altos en Argentina y sustancialmente más bajos en Paraguay[5]. Pero para evaluar el efecto en la competitividad no es suficiente considerar los costos del trabajo, sino que es necesario compararlos con la productividad.

El cuadro 7, basado en una investigación reciente de la OIT[6], presenta los costos laborales por hora en la industria manufacturera de varios países, entre ellos, Argentina, Brasil y Uruguay, y los relaciona con la productividad por hora de trabajo.

Cuadro 7. Costos laborales y productividad en la industria, 1995 (en dólares estadounidenses)

País	Costo laboral por hora	Productividad por hora	Costo laboral por unidad de producto
Estados Unidos	17,30	46,50	0,37
Corea del Sur	5,60	22,40	0,25
Alemania	27,50	–	–
Argentina	5,96	24,00	0,25
Brasil	4,65	15,10	0,31
Uruguay (1992)	2,37	12,50	0,19

Fuente: Estadísticas oficiales de la OIT.

Cuadro 8. Productividad del trabajo (Estados Unidos 1992 =100)

País	Siderurgia	Alimentario	Banca	Telecomunicaciones[1]
Argentina	30	52	19	55
Brasil	44	29	31	59
América Latina[2]	37	34	29	80

[1] Sin ajustar por diferencia de calidad. [2] Ponderado por empleos.
Fuente: McKinsey Global Institute, 1994.

Entre los países del Mercosur para los cuales se dispuso de información, Argentina tiene costos laborales más altos, pero la relación cambia al considerarlos por unidad de producto. La mayor productividad de una hora de trabajo en Argentina revierte la relación con respecto a Brasil y reduce la diferencia con respecto a Uruguay.

Grandes diferenciales de productividad con respecto a los Estados Unidos

Estos antecedentes son globales y no representan la situación de competitividad en ramas específicas o en otros sectores. No obstante, hay otros estudios para industrias determinadas. Una investigación sobre cuatro sectores – siderurgia, alimentario, banca y telecomunicaciones – que incluye, entre otros países de la región, a Argentina y Brasil corrobora los grandes diferenciales de productividad respecto a los Estados Unidos. Entre los dos países del Mercosur, en tres de los cuatro sectores, Brasil tiene una mayor productividad (véase el cuadro 8)[7].

Tanto los antecedentes globales como los referidos a sectores específicos constituyen indicadores de que los problemas de competitividad no dependen esencialmente de los costos del trabajo sino que influyen más los niveles de productividad y otros factores. Entre ellos, no hay duda de que el rezago del tipo de cambio en la mayoría de los países del Mercosur ha afectado la competitividad en mayor medida que la evolución de los costos laborales.

Acuerdos sectoriales previstos

Una acción comunitaria dirigida a definir y a aplicar una estrategia de incrementos de productividad y competitividad podría incorporarse en los acuerdos sectoriales previstos en el Tratado de Asunción. Asimismo, una acción comunitaria es posible para estimular y apoyar el desarrollo exportador de microempresas, que en los cuatro países concentran una parte sustancial de la fuerza de trabajo.

Formación, capacitación y reconversión laboral

En el contexto del Mercosur, la formación y capacitación de la fuerza de trabajo es una variable clave en varios aspectos diferentes.

En primer lugar, es una condición necesaria para que se materialicen las potencialidades del Mercosur, en la creación de nuevas producciones y empleos y en el aumento de la eficiencia y competitividad de los existentes. En segundo lugar, es un medio para facilitar la reubicación productiva de trabajadores desplazados como consecuencia de los cambios en la composición y estructura productiva resultantes de la ampliación del mercado y de la introducción de nuevas tecnologías. En tercer lugar, una fuerza laboral más capacitada y productiva posibilita incrementos de remuneraciones y mejorías en las condiciones de trabajo, en la dirección de un desarrollo equitativo y con justicia social.

La formación como parte de la política de empleo

Durante los últimos años, los sistemas de formación profesional en los países del Mercosur han comenzado un proceso intenso de reformas[8]. En Argentina, la Ley de Empleo incorporó la formación profesional como parte de la política de empleo bajo la responsabilidad del Ministerio del Trabajo. Se creó el Fondo Nacional de Empleo, del cual se destinan recursos para la reconversión laboral y la capacitación de los trabajadores.

En Brasil, las empresas han asumido la responsabilidad principal para la formulación y ejecución de los programas de formación profesional. Las principales instituciones son el Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI), el Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial (SENAC) y el Servicio Nacional de Aprendizaje Rural (SENAR), ligados a la producción industrial, comercial y rural respectivamente. La modernización de estas instituciones se dirige a prestar servicios competitivos de desarrollo tecnológico, asesoría, información y producciones especializadas, lo cual les permite tener un contacto más estrecho con las empresas y precisar sus necesidades de trabajo calificado. El Ministerio de Trabajo ha procurado la vinculación de la capacitación, el seguro de desempleo y la intermediación laboral.

La formación dual, modelo alemán

En Paraguay, la formación profesional extraescolar está a cargo del Servicio Nacional de Promoción Profesional, que es un órgano semiautónomo vinculado al Ministerio del Trabajo. Se ha orientado hacia una creciente descentralización y flexibilización que le permite celebrar convenios con organismos privados. Se le ha dado especial importancia a la formación dual, siguiendo el modelo alemán en la industria y el comercio.

En Uruguay, la capacitación y la formación profesionales son esencialmente funciones públicas vinculadas con la educación. La creación del Consejo de Capacitación Profesional y el funcionamiento de las ONG han aproximado la formación profesional a las necesidades de las empresas y a la demanda de sectores no cubiertos por las instituciones públicas. Se ha establecido un Fondo de Reconversión Laboral para financiar el Programa de Reconversión Laboral, con el fin de adaptar la formación a los requerimientos de la reconversión productiva y la integración económica, que tienen una administración tripartita. Es el único país del Mercosur que cuenta con un procedimiento de certificación ocupacional, que reconoce al trabajador las habilidades y destrezas adquiridas, sin tener en cuenta el origen del aprendizaje[9]. Se dan cursos de recalificación a los beneficiarios del seguro de desempleo.

Un puente entre el sistema educativo y el trabajo

Si bien sigue habiendo problemas diferentes en materia de recursos humanos, muchos son compartidos por los países, y los requerimientos que plantean las nuevas condiciones del mercado son relativamente similares: todavía hay zonas con elevadas tasas de analfabetismo en Brasil y Paraguay, y en los cuatro países se necesita un esfuerzo muy considerable para mejorar la calidad de la educación en todos los niveles. Hay una necesidad compartida de aumentar la vinculación entre el sistema educativo y el trabajo, principalmente en dos aspectos: primero, que el sistema educativo mejore la formación de competencias básicas que faciliten la inserción de los egresados en las actividades productivas, y, segundo, que el sistema educativo entregue a los egresados elementos mínimos de formación práctica y aprendizaje. Los sistemas de capacitación laboral requieren una mayor descentralización que aumente la participación de las empresas y de los trabajadores para nuevos desarrollos de los sistemas duales. Se necesita mejorar los centros de formación especializada como alternativa a las universidades y la organización de nuevos cursos breves de especialización.

Capacitación laboral para los jóvenes

Los países comparten el problema de la incorporación de los jóvenes al mercado del trabajo, que está estrechamente vinculado al tema de la capacitación. El diseño y la aplicación de programas de empleo y capacitación laboral, que tengan en consideración la heterogeneidad de situaciones y aspiraciones de los jóvenes, es una preocupación común a todos los países del área. De hecho, Argentina y Brasil ya tienen en marcha programas de este tipo y Uruguay los iniciará muy pronto.

Un alto porcentaje de la fuerza de trabajo del Mercosur está en actividades informales y en microempresas urbanas y rurales. Se requiere una organización especial, con preeminencia de instituciones locales y regionales, para acceder con capacitación a estos sectores, y habilitarlos para que se incorporen a la reestructuración productiva.

Intensificar los esfuerzos nacionales mediante la colaboración

Una política de formación de recursos humanos y capacitación en el Mercosur haría posible el reforzamiento recíproco de los esfuerzos nacionales en los aspectos indicados. La construcción de esa política podría iniciarse aumentando la colaboración en diversos ámbitos: colaboración entre instituciones de capacitación públicas y privadas; entre universidades; entre sectores y empresas productivas; entre organizaciones de cúpula de trabajadores y empleadores. Una forma evidente de cooperación es el intercambio de informaciones que permita adoptar en otros países experiencias nacionales exitosas. Se podrá avanzar en el intercambio de contenidos curriculares y de sistemas de organización, incentivar el establecimiento de programas de becas y acuerdos de intercambio de estudiantes y profesores e iniciar el desarrollo de proyectos conjuntos.

Un sistema de reconocimiento de certificación de capacidades y de estudios y títulos profesionales es una condición para permitir la circulación de factores productivos que establece el Tratado del Mercosur.

Seguridad social[10]

Independientemente del proceso de globalización e integración, los sistemas de seguridad social en los países del Mercosur se encuentran en una etapa de examen y reforma. Argentina, Brasil y Uruguay están entre los primeros países de América Latina que adoptaron regímenes de seguridad social y que mayor cobertura poblacional han alcanzado. No obstante, también están entre los países que han tenido la seguridad social más defici-

taria; problemas derivados de aumentos acentuados en los egresos, en parte por la prolongación de la esperanza de vida, junto con reducciones en los ingresos reales durante largos períodos de inflación y dificultades en la administración de los fondos, han dado origen al inicio de reformas o a estudios y proyectos con este propósito. El Mercosur es un factor adicional a tener en consideración para adoptar criterios comunes.

Armonización de las prestaciones

Un primer tema es el de la armonización para reducir diferencias en cuanto a los montos y fuentes de financiación y a los niveles de las prestaciones. Aproximar los costos de la seguridad social tiene interés por la incidencia que puedan tener en los costos totales del trabajo y en la competitividad. La armonización de las prestaciones tiene un propósito social de reducir desigualdades en las condiciones de vida y de trabajo.

La información disponible en cuanto a los costos de la seguridad social y otros beneficios como porcentaje de los salarios muestra que son, en el promedio del Mercosur, en torno al 68 por ciento de los salarios pagados y al 84 por ciento de los salarios netos percibidos por el trabajador. En Brasil y Uruguay los costos más o menos coinciden con el promedio, en tanto que en Argentina son cerca de un 12 por ciento más altos y en Paraguay un 13 por ciento más bajos[11].

El objetivo no es igualar las condiciones

Como se puede apreciar, los costos indicados son un porcentaje importante de los costos totales del trabajo y existen diferenciales significativos entre los países. Sin embargo, como se indicó anteriormente, su real incidencia en la competitividad parece ser reducida. Desde el punto de vista económico, el objetivo no es, por lo tanto, igualar las condiciones entre los países.

En relación con las prestaciones, tampoco hay un criterio de igualación. Un proceso gradual de armonización podría basarse en establecer condiciones mínimas de protección social que, al menos, aseguren el nivel promedio alcanzado y eviten que se busque aumentar la competitividad en el deterioro de la seguridad social; por encima de los niveles acordados, los países podrían establecer los regímenes que estimen adecuados.

Derechos adquiridos de los trabajadores migrantes

Un segundo tema es el perfeccionamiento de acuerdos para permitir a los trabajadores migrantes beneficiarse, en el país de residencia, de sus derechos adquiridos o en curso de adquisición y garantizarles sus prestaciones. El principio básico en este tema es el de igualdad de trato entre nacionales y no nacionales. Hay que tener en cuenta que una parte de las corrientes migratorias es ilegal, por lo que se encuentra excluida generalmente de la protección de la legislación del trabajo, no tiene acceso a la seguridad social ni forma parte de las organizaciones sindicales. Es un problema que requiere una atención comunitaria para establecer mecanismos y modalidades de regularización. Sobre esta materia el Subgrupo 10 llegó a un Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercado Común del Sur. Este acuerdo, que será presentado al Grupo del Mercado Común, establece como norma general que «la legislación aplicable (en materia de seguridad social) será la del lugar donde realice la actividad el trabajador» (artículo 4).

El acuerdo administrativo mencionado en el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social establece (artículo 6) que «para la concesión de las prestaciones contributivas por vejez, edad avanzada, invalidez o muerte, [serán] observadas las siguientes reglas:

a) cada Estado Contratante considerará los períodos cumplidos y certificados por el otro Estado, siempre que no se superpongan, como períodos de seguro o cotización, conforme a su propia legislación;

b) los períodos de seguro o cotización cumplidos antes del inicio de la vigencia del Convenio serán considerados sólo cuando el trabajador tenga períodos de trabajo a cumplir a partir de esa fecha;

c) el período cumplido en un Estado Contratante, bajo un régimen de seguro voluntario, solamente será considerado cuando no sea simultáneo con un período de seguro o cotización obligatorio cumplido en otro Estado».

De ratificarse, el acuerdo constituiría un amplio campo para la cooperación entre los organismos nacionales responsables de la seguridad social. Especialmente en la determinación de metas comunes, por la definición de los sistemas aplicables, en aspectos de admi-

nistración, cálculo actuarial, colocación y administración de los fondos recaudados, y en los medios para avanzar en la universalización de la protección social.

Movilidad de los trabajadores

Mercosur implica la libre circulación de factores productivos, pero el Tratado de Asunción y el Protocolo de Ouro Prêto no establecen procedimientos o plazos para su perfeccionamiento.

Las migraciones entre países del Mercosur han sido históricamente importantes y es previsible que así continúen en el mercado común. Argentina y Brasil son los principales receptores de las corrientes migratorias: a comienzos de la década pasada, la mayor parte de los inmigrantes de Argentina provenía de América Latina y la mitad de éstos eran paraguayos (35 por ciento) y uruguayos (15 por ciento)[12].

Es poco probable una eliminación rápida de las restricciones

Considerando la situación del mercado del trabajo en los cuatro países, que tienen niveles altos de subutilización de su fuerza laboral, parece improbable que se acuerde una rápida eliminación de restricciones al movimiento de trabajadores. En el Subgrupo 11 (Comisión 3) se avanzó en el intercambio de informaciones y primó un criterio de avanzar en forma gradual. El actual Subgrupo 10 continúa con el tratamiento del tema a través de una de las tres comisiones creadas.

Una propuesta de etapas sucesivas plantea comenzar reconociendo a los trabajadores originarios de otros países del Mercosur un derecho preferente a ocupar puestos de trabajo para los cuales no hubiera oferta de trabajadores nacionales después de un plazo determinado. En una segunda etapa se podría establecer la libertad de acceso como regla general, salvo los casos de salvaguardia para sectores o regiones que tuvieran excedentes de mano de obra nacional. En una tercera etapa habría plena libertad de circulación pero, tratándose de trabajadores dependientes, sujeta a la condición de que tengan un contrato previo a su traslado[13]. La libertad de desplazamiento incluye la de establecerse y emprender actividades lucrativas en cualquier parte del territorio del Mercosur, la libre prestación de servicios desde un país en beneficio de un individuo o empresa con domicilio en otro país, el reconocimiento de los derechos de seguridad social y el mismo tratamiento que a los nacionales y el reconocimiento de títulos y aptitudes profesionales.

Normas y legislación laboral

Un campo para la cooperación comunitaria

Como ya se señaló, una de las comisiones constituidas por el ya desaparecido Subgrupo de Trabajo 11 avanzó en seleccionar un conjunto de convenios de la OIT cuya ratificación por todos los países del Mercosur proporcionaría una base jurídica mínima común. Además de la ratificación, existe un claro interés general en que cada uno de los países del Mercosur perfeccione la aplicación de estas normas, lo cual define un campo para la cooperación comunitaria. Sin embargo, el actual Subgrupo 10 ha abandonado, al menos temporalmente, el tratamiento del tema de las normas internacionales del trabajo concentrando su atención, tal como ya se señaló, en el empleo, las migraciones, la calificación y formación profesional, la salud y seguridad en el trabajo, la inspección y la seguridad social. Aun así, en la construcción de una base jurídica común en materia laboral caben varias alternativas que deberían ser exploradas: una posibilidad es que los países decidan simplemente confiar en los mecanismos establecidos en la OIT para el control de la aplicación de las normas en cada uno de ellos, de acuerdo con los procedimientos generales. Un inconveniente de esta alternativa es la periodicidad de los comentarios, que fluctúa entre dos y cinco años según el convenio de que se trate. Una alternativa puede consistir en aplicar canales específicos del Mercosur para el seguimiento y apoyo a la aplicación de las normas, que permitan la cooperación y la asistencia técnica recíproca entre los países, y mecanismos de consulta para atender situaciones específicas. Una alternativa intermedia podría consistir en utilizar los procedimientos de la OIT, pero con un tratamiento diferente del de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, para considerar exclusivamente las normas en relación con los países del Mercosur.

Trabajadores sin protección

La aplicación de los Convenios y de la legislación laboral no es independiente del nivel de desarrollo y de la estructura del empleo en los países. En el Mercosur, más de la mitad de la

fuerza de trabajo se ubica en el sector informal, como trabajadores independientes, del servicio doméstico o en empresas pequeñas. Estos trabajadores están en un elevado porcentaje excluidos de la protección de las normas y de la legislación del trabajo, y su incorporación progresiva abre otro campo para la cooperación y la acción comunitaria.

Por último, la capacidad de inspección y fiscalización de los ministerios de trabajo del cumplimiento del marco legal y normativo necesita ampliación y mejoramiento en todos los países del Mercosur[14]. Para ilustrar esta necesidad se puede señalar que en 1994, en Argentina y Paraguay había un inspector del trabajo por cada 25.000 trabajadores urbanos, en Brasil uno por cada 20.000, y en Uruguay uno por cada 13.000. El fortalecimiento de estos servicios requiere dotarlos de recursos adicionales, lo que en gran medida corresponde a cada país, pero hay también posibilidades de cooperación y asistencia técnica recíproca entre los países del Mercosur.

Notas

[1] Consúltese *Panorama Laboral*, OIT, Lima, 1996.

[2] *Ibíd.*

[3] Esto se debe a que la tasa de desempleo urbano de Paraguay también se calcula sobre la base de los datos correspondientes a la capital.

[4] CEPAL: *Panorama Social, 1995.*

[5] ONUDI, 1993.

[6] Tokman, V. E., y Martínez, D.: *Costo laboral manufacturero: incidencia sobre la competitividad y la protección de los trabajadores*, Documento de Trabajo núm. 46. OIT, Lima, 1996.

[7] McKinsey Global Institute. 1994.

[8] Peluffo, M. B., y Kamfbolec, C. G., 1994.

[9] *Ibíd.*

[10] Consúltese en este mismo número Conte-Grand, A.: *Seguridad social y los procesos de integración: la experiencia del Mercosur*, pág. 69.

[11] Delgue, J. R., y Pérez Tabó, F., 1993.

[12] Stalker, P., 1994.

[13] Pérez del Castillo, S., 1993.

[14] Consúltese en este mismo número Daza Pérez, J. L.: *El Mercosur y la inspección del trabajo*, pág. 63.

Bibliografía

AGOSÍN, M. y FRENCH-DAVIS, R.: *La liberalización comercial en América Latina*, Revista de la CEPAL núm. 50. Santiago de Chile, agosto de 1993.

BANGHMAN M., LAURA: *Labor and the Negotiation of Free Trade Agreements*, BID-CEPAL, Working Papers on Trade in the Western Hemisphere, marzo de 1993.

BARBAGELATA, HÉCTOR HUGO: *Perspectivas de una Carta de Derechos Fundamentales para el Mercosur*. Montevideo, 1993.

BOYER, ROBERT: *The impact of the single market on labour and employment labour and society*, vol. 15, núm. 2. Ginebra,1990.

CEPAL: *Anuario Estadístico.* Santiago de Chile, 1992 y 1994.

—. *Panorama reciente de los procesos de integración en América Latina y el Caribe*, Doc. LC/R 1189. Santiago, septiembre de 1992.

COMISIÓN SINDICAL DEL MERCOSUR: *Dimensión social y participación sindical en el Mercosur*. Buenos Aires, octubre de 1993.

CONTE-GRAND, A.: *Las relaciones del trabajo y la seguridad social en el Mercosur*, Jornadas Nacionales – Trabajo y Seguridad Social. Valle Hermoso, 1993.

GRIFFITH-JONES, S.; STEVENS, C.; GEORGIADIS, N.: *Regional Trade Liberalisation. The experience of the E.C.*, BID-CEPAL, Working Paper on Trade. Washington, junio de 1993.

LIEMT VAN, G.: «La mundialización de la economía: Posibilidades al alcance de los trabajadores y estrategias de empresa en los países de costos laborales altos», *Revista Internacional del Trabajo*. Vol. 112, núm. 1. OIT, Ginebra, 1993.

MCKINSEY GLOBAL INSTITUTE: *Latin America productivity*. 1994.

OIT: *Empleo y trabajo en América Latina y el Caribe*. 1995.

—. *Panorama Laboral, 1994*. Lima, 1994.

—. *Preservar los valores, promover el cambio; la justicia social en una economía mundializada: un programa para la OIT*. Memoria del Director General a la 81.ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Ginebra, 1994.

PELUFFO M. B., Y GRIVET DE KAMFBOLEC, C.: «Formación Profesional», *El Derecho Laboral del Mercosur*, RELASUR e Instituto de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de la República, Montevideo, 1994.

PÉREZ DEL CASTILLO, P.: «El Mercosur, historia y esperanza», *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 112, núm. 4. Ginebra, 1993.

TOKMAN V. T., Y MARTÍNEZ D.: *Costo laboral manufacturero: incidencia sobre la competitividad y la protección de los trabajadores*, Documento de Trabajo núm. 46. OIT, Lima, 1996.

TOKMAN V. E., Y WURGAFT J.: «Integración Económica y Mercado de Trabajo», *Revista Perspectiva*, Fundaçao Seade, vol. 9, núm 1. São Paulo, enero-marzo de 1995.

ONUDI: *Trade Integration and Industrial restructuring: The case of Mercosur*, 1993.

WEINBERG, P. D.: *Integración y formación: lecciones de la experiencia comunitaria europea y las perspectivas para el Mercosur*, Informes, núm. 150, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, España, OIT / CINTERFOR, Montevideo, 1992.

Instituciones y relaciones laborales del Mercosur

Oscar Ermida Uriarte
Especialista Principal en Normas Internacionales
y Relaciones Laborales
ETM/OIT Santiago

El Mercosur tiene origen en el Tratado de Asunción, celebrado el 26 de marzo de 1991 entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, que reguló un período de transición o de construcción de una zona de libre comercio entre los cuatro países y de un arancel externo común en las relaciones del bloque con el resto del mundo. A su vez, el 17 de diciembre de 1994, el Protocolo de Ouro Prêto estableció la estructura institucional definitiva del Mercosur, que actualmente constituye una zona de libre comercio en su interior (con un arancel intrarregional del 0 por ciento con excepciones) y una unión aduanera hacia terceros países (con un arancel externo común diferencial que oscila entre el 0 y el 20 por ciento con excepciones).

El primer bloque comercial del subdesarrollo

Actualmente el Mercosur constituye, junto con la Unión Europea, *una de las dos únicas uniones aduaneras regionales vigentes en el mundo.* Esta circunstancia, que podría calificarse como formal, se llena de contenido cuando se observa que, entre 1990 y 1995, el comercio intraMercosur aumentó en un 200 por cien, mientras que el comercio exterior del bloque lo hizo en un 80 por ciento. Sin duda, por el momento el Mercosur es el primer bloque comercial exitoso del subdesarrollo que comienza a su vez a celebrar o negociar acuerdos de preferencias arancelarias o de libre comercio con otros países o grupos de países (Unión Europea, Chile, Bolivia).

Sin embargo, el desarrollo comercial alcanzado por el Mercosur en tan corto lapso no se ve acompañado de un desarrollo social proporcional. En efecto, los derechos sociales y de ciudadanía no aparecen en los tratados constitutivos del Mercosur salvo, muy escasamente, en el plano laboral, a pesar de que se reconoce la existencia de una importante dimensión social de la integración.

Influencias recíprocas y efectos laborales

En efecto, toda experiencia de integración económica regional, más o menos desarrollada, acarrea múltiples efectos sociales**,** y dentro de éstos, los específicamente laborales. Así, mientras se esperan efectos laborales positivos a largo plazo, por reflejo del crecimiento económico y político del bloque, a corto plazo es casi inevitable sufrir algunos efectos sociales negativos, como la desocupación sectorial y el riesgo de **«**dumping social**»,** entre los propios países del grupo en su competencia por el mercado interior o ante terceros países. Paralelamente, a medio plazo, pueden verificarse influencias recíprocas entre los sistemas de relaciones laborales de los países que se integran, amén del obvio surgimiento de un nuevo nivel – internacional / regional – de relaciones de trabajo.

En ese marco, las áreas temáticas en las cuales el advenimiento de efectos laborales de la integración es más evidente o previsible son, entre otras, las relacionadas con la desocupación sectorial, la reconversión industrial, la recapacitación profesional, la recolocación, la seguridad e higiene en el trabajo, la seguridad social, la estructura y acción sindicales, la negociación y los conflictos colectivos internacionales, así como la participación del trabajador en la empresa y en el proceso mismo de integración.

Pues bien, es precisamente en la consideración de esta dimensión social de la integración que el Mercosur no ha alcanzado – al menos por ahora – los logros que sí ostenta en el terreno comercial. El presente trabajo estudia sucesivamente el difícil y aún inconcluso proceso de reconocimiento de la existencia de una dimensión social de la integración, cuáles son los órganos laborales del Mercosur, las propuestas de adopción de normas internacionales laborales del Mercosur y la estructura y acción sindicales en el marco de la integración.

Finalmente, intentaremos esbozar algunas conclusiones. En todo caso, no nos referiremos a las instituciones laborales ni a las relaciones de trabajo en los países del Mercosur (instituciones y relaciones nacionales), sino a las instituciones laborales y a las nacientes relaciones de trabajo en el Mercosur: instituciones de nivel internacional o supranacional e instituciones regionales, generadas por y para la dinámica del Mercosur como bloque económico social que engloba a cuatro países y que va generando sus propias instituciones y vínculos que se agregan a los nacionales preexistentes.

El reconocimiento de la dimensión social del Mercosur

El Tratado de Asunción del 26 de marzo de 1991 – instrumento fundador del proceso de creación del Mercosur – ignoraba casi totalmente la faceta laboral y social que inevitablemente tiene toda experiencia de integración regional. Redactado por diplomáticos y economistas (según expresión de Américo Plá Rodríguez, Decano de la Facultad de Derecho, Universidad de la República, Uruguay), el Tratado de Asunción sólo previó normas comerciales y orgánicas, sin incluir en los órganos por éstas diseñados más que representantes de los poderes ejecutivos de los Estados Partes**,** y más específicamente, sólo de los ministerios de economía y de relaciones exteriores. Lo social no aparece – al menos a simple vista – en el Tratado de Asunción. Tampoco aparecen los ciudadanos y sus organizaciones (partidos, sindicatos, asociaciones). Sin embargo, casi inmediatamente comenzó a gestarse el reconocimiento de la existencia de una dimensión social del Mercosur y, consecuentemente, la construcción de su espacio social.

Organos de competencia laboral

Junto con la reivindicación sindical, el impulso inicial fue dado por la doctrina del Derecho laboral que rápidamente puso de manifiesto la existencia, en el propio texto del Tratado de Asunción, del germen jurídicamente legitimante de la construcción del espacio social del Mercosur. Esa simiente se encontraba en el Prefacio del Tratado, que incluía entre sus objetivos el «desarrollo económico con justicia social» y la mejora «de las condiciones de vida» de la población. Estas referencias dieron pie a la difusión de diversas opiniones que fundamentaban jurídicamente la necesidad de que el Mercosur dispusiera de órganos con competencia laboral, adoptara normas laborales y diera lugar a la participación de trabajadores y empleadores.

Esta iniciativa académica se acompañó de un acto político. El 9 de mayo de 1991 – es decir, apenas mes y medio después de la firma del Tratado de Asunción – los ministros de trabajo de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, emitieron la Declaración de Montevideo, en la cual señalaban: 1.°) la necesidad de atender los aspectos laborales del Mercosur, para que éste se acompañara efectivamente del mejoramiento de las condiciones de trabajo; 2.°) la propuesta de creación de un subgrupo de trabajo sobre asuntos laborales, dentro de la estructura orgánica del Mercosur; y 3.°) la iniciativa de estudiar la posibilidad de adoptar una Carta Social del Mercosur. Sin decirlo, la declaración dejaba en evidencia que el Tratado de Asunción no sólo había desplazado a la ciudadanía y a las organizaciones sindicales, sino que incluso había desplazado a los mismos órganos gubernamentales específicamente competentes en materia laboral.

La «ofensiva» sociolaboral obtuvo su primer fruto en ese mismo año, cuando el Grupo Mercado Común creó, por Resolución núm. 11/91, el Subgrupo de Trabajo núm. 11 sobre Asuntos Laborales, que más tarde se denominaría de Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social. Dicho subgrupo de trabajo fue la primera institución laboral del Mercosur, aunque, por cierto, contingente y subordinada al Grupo Mercado Común, órgano integrado por los ministerios de relaciones exteriores y de economía. Aún así, durante un par de años a partir de su primera sesión, que tuvo lugar el 27 de mayo de 1992, este subgrupo tuvo una acción pujante y un funcionamiento tripartito destacado.

Asegurar la representación ciudadana

El 17 de diciembre de 1994 se suscribe el Protocolo de Ouro Prêto, que establece la estructura orgánica definitiva del Mercosur. Dicha estructura privilegia – nuevamente y ahora definitivamente – lo diplomático y lo económico, de conformidad con el diagrama 1: los órganos decisorios se integran con los poderes ejecutivos, y dentro de éstos con los ministros de economía y de relaciones exteriores, o sus representantes. Pero la novedad verdaderamente trascendente que introduce el Protocolo es que prevé en la estructura orgánica definitiva del Mercosur, dos órganos que podrían ser considerados de representación

Diagrama 1. Estructura orgánica del Mercosur

ciudadana: la Comisión Parlamentaria Conjunta y el Foro Consultivo Económico-Social. Este último es el único órgano laboral permanente de la estructura definitiva del Mercosur. Su constitución y puesta en funcionamiento supusieron la consagración formal de la participación de los sectores sociales en la integración regional.

El reconocimiento de la dimensión social del Mercosur y de la consecuente necesidad de construir su espacio social quedó plasmado en el «Programa de Acción del Mercosur hasta el año 2000», aprobado por Decisión núm. 9/95 del Consejo Mercado Común, el que por una parte reconoce que «la profundización del proceso de integración requiere una participación creciente del conjunto de la sociedad», atribuyendo a la Comisión Parlamentaria Conjunta y al Foro Consultivo Económico-Social la función de garantizar «la adecuada participación de los sectores involucrados». Por otra parte, el referido programa señala la necesidad de elaborar propuestas de desarrollo de la dimensión social del Mercosur (párrafos 3.2 de los capítulos I y II).

Es necesario agregar que en este proceso – inconcluso e insuficiente – de definición y construcción del espacio social del Mercosur, las organizaciones sindicales desempeñaron un papel muy importante, especialmente a través de la Comisión Sindical del Mercosur de la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur.

Los órganos laborales del Mercosur

El Protocolo de Ouro Prêto establece la estructura orgánica definitiva del Mercosur manteniendo los dos órganos principales que ya habían sido constituidos por el Tratado de Asunción y que habían funcionado durante el período de transición, previéndose la constitución de otros nuevos. Estos órganos originales y provisionales, que devinieron definitivos o permanentes, son el Consejo Mercado Común y el Grupo Mercado Común. El Consejo Mercado Común es el órgano superior del Mercosur al que corresponde la conducción política y que está integrado por los ministros de relaciones exteriores y de economía de los Estados parte, sin perjuicio de que, por lo menos cada seis meses, sesione con la participación de los presidentes. El Consejo Mercado Común adopta, por unanimidad, decisiones obligatorias para los Estados Parte. El Grupo Mercado Común es el órgano ejecutivo del Mercosur,

integrado por representantes de los gobiernos nacionales y coordinado por los ministerios de relaciones exteriores. Sus resoluciones, adoptadas por unanimidad, son obligatorias para los Estados parte. Además, el Protocolo de Ouro Prêto prevé la creación de otros órganos tales como la Comisión de Comercio, la Comisión Parlamentaria Conjunta, el Foro Consultivo Económico-Social y la Secretaría Administrativa (véase el diagrama 1).

A su vez, durante el período de transición se habían ido constituyendo, en el marco del Grupo Mercado Común *comisiones ad hoc* y *subgrupos de trabajo* especializados en diversos temas, entre los cuales se destacó la gestión del Subgrupo de Trabajo núm.11 sobre relaciones laborales, empleo y seguridad social, que tuvo una valiosa actuación hasta 1994 y que fue recientemente reconstituido, por la Resolución núm. 20/95 del Grupo Mercado Común, como Subgrupo de Trabajo núm.10 sobre asuntos laborales, empleo y seguridad social.

El Grupo Mercado Común también previó el funcionamiento de reuniones de ministros, entre las cuales figura la de ministros de trabajo. En consecuencia, los órganos laborales del Mercosur por el momento son dos, o a lo sumo tres: el ex Subgrupo de Trabajo núm. 11 (actualmente núm. 10) que actúa dentro de la estructura del Grupo Mercado Común, y el Foro Consultivo Económico-Social, órgano permanente, de representación de los sectores económicos y sociales, previsto en el propio Protocolo de Ouro Prêto. A ellos se suman – si es que se les puede calificar de órganos – las reuniones de ministros de trabajo.

El Subgrupo núm. 10 sobre asuntos laborales, empleo y seguridad social

El Subgrupo de Trabajo núm. 10 sobre asuntos laborales, empleo y seguridad social, no es más que la reconstitución, por Resolución núm. 20/95 del Grupo Mercado Común, de lo que fue el Subgrupo núm. 11 de relaciones laborales, empleo y seguridad social, de muy importante actuación hasta 1994. En efecto, el funcionamiento de este Subgrupo núm. 11, mientras actuó, fue fundamental. En su seno se constituyeron ocho comisiones que trataron los siguientes asuntos: 1) relaciones individuales de trabajo; 2) relaciones colectivas de trabajo; 3) empleo; 4) formación profesional; 5) salud y seguridad en el trabajo; 6) seguridad social; 7) sectores específicos; y 8) principios.

Uno de los aspectos más destacados del Subgrupo de Trabajo núm. l1 fue su *funcionamiento tripartito*. Tanto el Subgrupo como cada una de sus comisiones sesionaban no sólo con delegados gubernamentales – provenientes de los ministerios de trabajo – sino también con nutridas representaciones de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, llegando, generalmente, a adoptar sus recomendaciones por consenso. La representación sectorial era asumida por las principales centrales sindicales y empresariales de cada país.

La única instancia de participación tripartita y un observatorio laboral

Los avances y logros de las diversas comisiones del Subgrupo de Trabajo núm. 11 fueron disparejos, aunque en promedio, en nuestra opinión, fueron importantes y alentadores. Destacan la recomendación de ratificación de un elenco mínimo común de convenios internacionales del trabajo por parte de los cuatro países, y los debates sobre la adopción de una Carta Social del Mercosur, aspectos a los que se hará alusión más adelante. Sin perjuicio de ello, parece claro que el Subgrupo y sus comisiones fueron durante varios años la única instancia de participación tripartita en la consideración de los aspectos laborales del Mercosur; esa circunstancia, por sí sola, lo hacía muy valioso, tal como se pudo percibir cuando dejó de sesionar en el último trimestre de 1994.

Como va dicho, la resolución núm. 20/95 del Grupo Mercado Común ha reconstituido el Subgrupo núm. 11, con leves (¿e innecesarios?) cambios de número y nombre. El nuevo Subgrupo tuvo su primera sesión en octubre de 1995 y experimentó dificultades para reeditar la dinámica anterior, aunque sí ha mantenido el funcionamiento tripartito. El Subgrupo ha aprobado una nueva agenda en la cual destacan la propuesta de creación de un *observatorio laboral* y de un *sistema de certificación ocupacional*, además de la realización de estudios comparados de legislación laboral y de relaciones industriales y un análisis de la creación de normas laborales regionales y de su eficacia.

En todo caso, la concreción más importante del Subgrupo núm. 10 hasta el momento fue la aprobación de un anteproyecto de Convenio Multilateral de Seguridad Social del Mercosur (Recomendación núm. 3/95). Es claro que la vigencia efectiva de este Convenio dependerá de un largo «vía crucis», ya aprobado por el Grupo Mercado Común, y requiere todavía la aprobación del Consejo – que se aguarda para fines de 1997 – y su posterior ratificación por los parlamentos de los Estados.

El Foro Consultivo Económico-Social

El Foro Consultivo Económico-Social (FCES), previsto en los artículos 28 a 30 del Protocolo de Ouro Prêto, es el único órgano de competencia laboral entre los previstos como permanentes en los tratados constitutivos del Mercosur, ya que, como surge de lo antes expuesto, el actual Subgrupo de Trabajo núm. 10 ha sido creado por resolución del Grupo Mercado Común («Derecho derivado» en la terminología europea) y forma parte de la estructura interna de éste. Lo mismo sucede con las reuniones de ministros de trabajo.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 28 del Protocolo, el FCES es un «órgano de representación de los sectores económicos y sociales». La misma disposición establece que el FCES «estará integrado por igual número de integrantes de cada Estado parte», con lo cual se aparta del modelo del Comité de la Unión Europea.

El artículo 29 aclara que tendrá *función consultiva*, lo cual viene dado por su propio nombre: si bien lo normal en Derecho comparado es que los comités o consejos económicos y sociales sean consultivos y no ejecutivos o decisorios, no es normal que este carácter se incluya en la denominación del órgano. En esa misma disposición se establece que el FCES «se manifestará mediante recomendaciones al Grupo Mercado Común», órgano ejecutivo del Mercosur. Es decir, que lo que en otros consejos económicos y sociales son dictámenes, en este caso se denominarán recomendaciones, de conformidad con el carácter consultivo de las funciones del órgano emisor.

Finalmente, el artículo 30 dispone que «el Foro Consultivo Económico-Social someterá su Reglamento Interno al Grupo Mercado Común para su homologación». De tal forma, el FCES redactaría su propio reglamento interno, el que no requeriría ni la aprobación ni la autorización de otra instancia, salvo la mera homologación por el Grupo Mercado Común.

Secciones nacionales

A partir de esta disposición y en ejercicio de su autonomía colectiva, las organizaciones sindicales y cámaras de empleadores de los cuatro países del Mercosur negociaron un Reglamento interno y constituyeron el Foro Consultivo Económico-Social. Así, comenzaron por formar «Secciones nacionales del FCES», cada una con su propia conformación, no necesariamente igual a las otras. Definieron que cada Sección nacional designaría nueve representantes al FCES del Mercosur, el que, de tal forma, suma un total de 36 miembros. En cada representación nacional se observa el principio de paridad numérica entre representantes de empleadores y trabajadores. Observado este principio, cada Sección nacional determina si incluye a otros sectores (consumidores, defensores del medio ambiente, estudiantes, etc.), así como – en caso afirmativo – el peso de éstos en la respectiva delegación.

En su segunda reunión plenaria, celebrada en Río de Janeiro los días 30 de octubre y 1 de noviembre de 1996, el Foro fijó una extensa nómina de temas a abordar y sobre los cuales eventualmente emitir dictámenes de oficio. En esa larga lista, en la que predominan los temas económico-sociales en el sentido amplio de la expresión sobre los asuntos específicamente laborales, se comenzaron a discutir los relacionados con la política de empleo, la política industrial, las relaciones con la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y con el Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y la protección del consumidor.

En su tercera reunión, celebrada en Asunción los días 21 y 22 de abril de 1997, emitió sus dos primeras recomendaciones, sobre el ALCA (núm. 1) y sobre barreras no tarifarias y trabas burocráticas en el Mercosur. A su vez, en la cuarta reunión plenaria, llevada a cabo en Montevideo los días 4 y 5 de septiembre de 1997, el FCES aprobó las recomendaciones núm. 3, 4 y 5, sobre «Negociaciones del Mercosur con los demás países de ALADI», «Medidas unilaterales de los gobiernos que puedan afectar el comercio intrazona» y sobre «Políticas de promoción del empleo», respectivamente.

Insuficiente por su carácter meramente consultivo

Como surge de lo expuesto, el FCES recién comienza a funcionar, sin perjuicio de lo cual su carácter meramente consultivo y los antecedentes prácticos europeos hacen temer que, por sí solo, este órgano resulte insuficiente para garantizar la construcción de un sólido espacio social del Mercosur, y para asegurar una efectiva participación social en la integración. En otras palabras, el reconocimiento de la *ciudadanía laboral* en el Mercosur no estará asegurada con la sola existencia del FCES.

Fuentes de poder monopolizadas

El déficit democrático no se presenta sólo en relación con el FCES, que emite recomendaciones al Grupo Mercado Común, órgano de composición no social. Más grave aún es la circunstancia de que, según el artículo 26 del Protocolo de Ouro Prêto, «la Comisión Parlamentaria Conjunta remitirá recomendaciones al Consejo Mercado Común, por intermedio del Grupo Mercado Común»; esta cuasi dependencia del órgano parlamentario del Mercosur respecto de órganos de composición ministerial no sólo es de muy dudosa constitucionalidad en todos y cada uno de los Estados parte, sino que además pone de relieve la subordinación de la participación ciudadana a las fuentes de poder decisorio, monopolizadas por las áreas económica y diplomática de los poderes ejecutivos nacionales.

Las reuniones de Ministros de Trabajo

Las decisiones núm. 5/91 y 1/95 del Grupo Mercado Común previeron la celebración de reuniones de los ministerios de economía (y presidentes de los bancos centrales), educacion, justicia, agricultura y trabajo, «para el tratamiento de los asuntos vinculados al Tratado de Asunción, en las respectivas áreas de competencia».

En ese marco se han celebrado diversas reuniones de ministros de trabajo del Mercosur, cuya utilidad se comprobó en el lapso que medió entre el cese del Subgrupo núm. 11 y la puesta en funcionamiento de su sucesor, el Subgrupo núm. 10.

Su carácter flexible – si no inorgánico – su aperiodicidad, y la existencia de contactos frecuentes y fluidos entre los ministerios de trabajo de los Estados parte del Mercosur, confluyen para que la importancia de estas reuniones de ministros dependa, fundamentalmente, de factores coyunturales.

La creación de normas laborales internacionales del Mercosur

El Mercosur no ha generado por el momento un Derecho laboral supranacional o internacional propio, aunque el ya citado «Programa de Acción del Mercosur hasta el año 2000» establece que «la evolución del proceso de integración demanda el examen de acuerdos sobre derechos laborales y sociales». El tema ha estado presente en los trabajos de la Comisión núm. 8 (Principios) del ex Subgrupo de Trabajo núm. 11. La Comisión de Principios del ex Subgrupo núm. 11 llegó a recomendar la ratificación en común, por los cuatro países del Mercosur, de un elenco de convenios de la OIT que constituirían así una normativa laboral internacional mínima común, y a debatir la probabilidad de adopción de una Carta Social del Mercosur. Ambas iniciativas habían sido propuestas por el profesor Héctor-Hugo Barbagelata en un informe que le encargó la OIT.

Por otro lado, el Convenio Multilateral de la Seguridad Social podría convertirse en la primera norma internacional sustantiva de Derecho del Trabajo y Seguridad Social aprobada *directamente* por el Mercosur.

La ratificación de un elenco mínimo común de convenios de la OIT

La ya mencionada Comisión núm. 8 (Principios) del ex Subgrupo de Trabajo núm. 11 del Mercosur recomendó la ratificación, por los cuatro Estados miembros, de un mismo elenco mínimo de convenios internacionales del trabajo. Esta nómina, negociada tripartitamente, incluye 34 convenios de la OIT y se incluye como anexo al final de este trabajo, indicándose los convenios ya ratificados por cada uno de los países (R) y los aún no ratificados por algunos de ellos (S). (Consúltese el cuadro 1.)

Se trata de una nómina no cerrada, que se puede ampliar con nuevas recomendaciones, y que incluye muchos convenios verdaderamente relevantes, como los núms. 11, 98, 135, 151 y 154 sobre libertad sindical y negociación colectiva; el núm. 144 sobre consulta tripartita en asuntos relacionados con la OIT; los núms. 100, 105 y 111 sobre igualdad, trabajo forzoso y no discriminación; los núms. 1 y 30 sobre limitación de la jornada de trabajo; el núm. 14 sobre descanso semanal; los núms. 26 y 95 sobre salarios, y otros sobre seguridad e higiene, inspección del trabajo y readaptación profesional.

La finalidad es la de crear un nivel mínimo de protección de los derechos de los trabajadores de la región válido en toda la dimensión geográfica de ésta. Es obvio que no se apunta a crear un Derecho supranacional, sino a establecer, a través de la coincidencia de los convenios internacionales ratificados por cada país, un Derecho internacional del trabajo común o *uniforme por coincidencia*.

Tal como se adelantó y se puede constatar en el cuadro 1, de la lista consensuada de 34 convenios a ratificar en común, hay doce que ya estaban ratificados por los cuatro paí-

Cuadro 1. Recomendaciones del ex Grupo de Trabajo núm. 11 del Mercosur. Lista consensuada de convenios de la OIT a ratificar por los países del Mercosur

Núm.	Convenios TEMA	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
1	Horas de trabajo (industrial)	R	S	R	R
11	Derecho de asociación (agricultura)	R	R	R	R
13	Cerusa (pintura)	R	S	S	R
14	Descanso semanal (industria)	R	R	R	R
19	Igualdad de tratamiento (accidentes del trabajo)	R	R	S	R
22	Enrolamiento de la gente de mar	R	R	S	R
26	Métodos para la fijación de salarios mínimos	R	R	R	R
29	Trabajo forzoso	R	R	R	R
30	Horas de trabajo (comercio y oficinas)	R	S	R	R
77	Examen médico de los menores (industria)	R	S	R	R
78	Examen médico de los menores (trabajos no industriales)	R	S	R	R
79	Trabajo nocturno de los menores (trabajos no industriales)	R	S	R	R
81	Inspección del trabajo	R	R	R	R
90	Trabajo nocturno de los menores (industria)	R	S	R	R
95	Protección del salario	R	R	R	R
97	Trabajadores migrantes	S	R	S	R
98	Derecho de sindicación y negociación colectiva	R	R	R	R
100	Igualdad de remuneración	R	R	R	R
105	Abolición del trabajo forzoso	R	R	R	R
107	Poblaciones indígenas y tribuales	R	R	R	S
111	Discriminación (empleo y ocupación)	R	R	R	R
115	Protección de los trabajadores contra la radiaciones ionizantes	R	R	R	R
119	Protección de la maquinaria	S	R	R	R
124	Examen médico de los menores (trabajos subterráneos)	R	R	R	S
135	Representantes de los trabajadores	S	R	S	S
136	Benceno	S	R	S	R
139	Cáncer profesional	R	R	S	R
144	Consulta tripartita (normas internacionales del trabajo)	R	S	S	R
151	Relaciones de trabajo en la administración pública	R	S	S	R
154	Negociación colectiva	R	R	S	R
155	Seguridad y salud de los trabajadores	S	R	S	R
159	Readaptación profesional y empleo	R	R	R	R
162	Asbesto	S	R	S	S
167	Seguridad y salud en la construcción	S	S	S	S

R: Ratificado. S: Sin ratificar.

ses del Mercosur al 10 de junio de 1995. Son los siguientes:

Núm. 11, sobre sindicalización en la agricultura;

Núm. 14, sobre descanso semanal;

Núm. 26, sobre salario mínimo;

Núm. 29, sobre trabajo forzoso;

Núm. 81, sobre inspección del trabajo;

Núm. 95, sobre protección del salario;

Núm. 98, sobre libertad sindical y negociación colectiva;

Núm.100, sobre igualdad de remuneración;

Núm.105, sobre abolición del trabajo forzoso;

Núm.111, sobre igualdad y no discriminación;

Núm.115, sobre protección contra radiaciones; y

Núm.159, sobre readaptación profesional.

Su importancia radica en que por el momento constituyen *todo el Derecho internacional del trabajo sustancial del Mercosur.*

¿Una Carta Social del Mercosur?

Ya la Declaración de los Ministros de Trabajo de los países miembros del Mercosur hecha en Montevideo el 9 de mayo de 1991 – que subrayó en aquel momento la necesidad de «atender los aspectos laborales del Mercosur» y constituyó el antecedente inmediato de la creación del ex Subgrupo de Trabajo núm. 11 – aludía a la conveniencia de estudiar la viabilidad de adoptar una Carta Social del Mercosur. De conformidad con las ya referidas recomendaciones del profesor Barbagelata, sumadas a la ratificación en común de ciertos convenios de la OIT, la Carta Social vendría a complementar la red de protección internacional de los derechos de los trabajadores del Mercosur.

La Comisión núm. 8 (Principios) del ex Subgrupo de Trabajo núm. 11 acordó estudiar la viabilidad de proyectar una Carta Social o Carta de Derechos Fundamentales en materia laboral del Mercosur, la que en principio podría constar en un Protocolo adicional al Tratado de Asunción, que debería ser ratificado por cada Estado parte, y constituyó una subcomisión tripartita con ese cometido. Tanto ésta como la doctrina iniciaron y elaboraron estudios sobre el eventual carácter, contenido y eficacia de tal Carta Social. Existe un detallado anteproyecto elaborado por la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur denominado «Carta de los Derechos Fundamentales del Mercosur. Propuesta de los trabajadores». Los debates y estudios han considerado los derechos a incluir en la Carta, la eficacia de la misma y los mecanismos de control, incluida la posibilidad de aplicación de sanciones por incumplimiento y / o de creación de algún tipo de tribunal internacional, lo que podría llegar a introducir cierto grado de supranacionalidad.

Pérdida del impulso inicial

Sin embargo, todo esto no ha superado la etapa de las negociaciones, las cuales, además, quedaron suspendidas cuando dejó de actuar el ex Subgrupo núm. 11 del Mercosur. Desde ese momento, la iniciativa de la Carta Social perdió parte del impulso político de que había gozado unos años atrás, aunque creemos que tarde o temprano el Mercosur terminará dotándose de una Carta o Declaración del tipo de las europeas.

Así, luego de muchas hesitaciones, en su reunión de los días 19 a 22 de agosto de 1997, llevada a cabo en Montevideo, el Subgrupo núm. 10 reincorporó el tema en su agenda, constituyendo un *grupo ad hoc* de integración tripartita a razón de un representante por cada sector y país, el que debería «analizar las diversas propuestas tendientes a la aprobación de un instrumento que contenga un núcleo duro de derechos fundamentales, y un mecanismo de supervisión con participación de los sectores sociales» (acta núm. 2 / 97, de la 5.ª Reunión del Subgrupo núm. 10. Por lo demás, la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur se expresó en varias oportunidades, recomendando la aprobación de una Carta Social del Mercosur, tema que también figura en la agenda del Foro Consultivo Económico-Social.

Una alternativa a la Carta Social, que se ha venido discutiendo en alguno de los países miembros del Mercosur, sería la de adoptar una técnica análoga a la del Acuerdo Laboral Complementario del Tratado de Libre Comercio (TLC): un mecanismo de control de la aplicación efectiva de las normas laborales nacionales, sin creación de un cuerpo de normas o principios supra o internacionales. De todos modos, una alternativa de este tipo requeriría que una fuente internacional estableciera ese compromiso de cumplimiento, así como alguna forma supra o internacional de control. Y en todo caso, el «Programa de Acción del Mercosur hasta el año 2000» establece ambas posibilidades, no como alternativa sino como acciones acumulativas, señalando por una parte, como ya se dijo, que «la evolución del proceso de integración demanda el examen de acuerdos sobre derechos laborales y sociales», para luego agregar que «asimismo se estimulará una mayor cooperación en lo referente al cumplimiento y control de las normas laborales» (párrafo 3.2 del capítulo II).

El proyecto de convenio multilateral de seguridad social del Mercosur

El Subgrupo de Trabajo núm. 10 y el Grupo Mercado Común han aprobado un proyecto de convenio multilateral de seguridad social del Mercosur y un proyecto de acuerdo administrativo para su aplicación.

El proyecto de convenio dispone que los derechos de seguridad social previstos en este documento «se reconocerán a los trabajadores que presten o hayan prestado servicios en cualquiera de los Estados contratantes reconociéndoles, así como a sus familiares y asimilados, los mismos derechos estando sujetos a la mismas obligaciones que los nacionales de dichos Estados».

En general, este documento recoge los principios materiales básicos del Derecho internacional de la seguridad social, a saber: aplicación de la ley del lugar de ejecución, igualdad, conservación de derechos adquiridos, totalización y prorrata. En efecto, los artículos 4 y 5 del proyecto de convenio disponen que la *legislación aplicable* será, de conformidad con los referidos principios, la del *lugar donde el trabajador realice su actividad*, con las excepciones habituales del profesional, técnico, directivo o similar trasladado por lapsos limitados, los trabajadores de determinadas empresas de transporte y los miembros de las representaciones diplomáticas y consulares.

El principio de igualdad o no discriminación entre nacionales y extranjeros está plasmado en el ya citado artículo del proyecto de convenio, que reconoce a trabajadores, familiares y asimilados que presten o hayan prestado servicios en cualquiera de los Estados contratantes, los mismos derechos y obligaciones que a los nacionales.

El principio de conservación de los derechos adquiridos no está consagrado a texto expreso, pero su recepción dimana de la proclamación, ésta sí expresa, de los principios de aplicación de aquél, cuales son el de totalización y el de prorrata.

La totalización de períodos de seguro o cotización supone que «los períodos de seguro o cotización cumplidos en los territorios de (cualquiera de) los Estados contratantes serán considerados para la concesión de las prestaciones», a cuyos efectos también se prevé el criterio de la distribución «a prorrata» de los costos de las prestaciones (art. 7), que consiste en dividir el costo total del beneficio entre los países en los cuales fue generado en proporción al tiempo trabajado (y cotizado) por el beneficiario o causante en cada uno de ellos.

El proyecto de convenio también contiene, entre otros aspectos, normas especiales sobre las prestaciones de salud para los trabajadores trasladados temporalmente y sobre los regímenes de pensiones de capitalización individual.

Corresponde destacar la previsión de que los documentos a utilizarse para la aplicación del convenio no requerirán traducción oficial, visado o legalización consular, siempre que se hayan tramitado con la intervención de una entidad gestora u organismo de enlace nacional (art. 13), así como la norma que prevé la constitución de una Comisión Multilateral permanente de aplicación e interpretación del convenio (art. 16).

Como adelantáramos con anterioridad, este proyecto de convenio, que ya ha sido aprobado por el Subgrupo núm. 10 y por el Grupo Mercado Común, requiere aún, para entrar en vigencia, la aprobación del Consejo Mercado Común y la posterior ratificación parlamentaria de los cuatro Estados del Mercosur.

Estructura y acción sindical en el Mercosur

Ya se dijo en párrafos anteriores que la acción sindical ha sido uno de los incentivos fundamentales al incipiente desarrollo de la dimensión social del Mercosur. Asimismo, aquélla será indispensable para una eventual maduración del reconocimiento pleno de esta dimensión. Pero la eficacia de una acción sindical encaminada a la construcción del espacio social del Mercosur requiere de un *redimensionamiento* del sindicato y de su actividad. En efecto, la puesta en marcha del Mercosur como zona de libre comercio y unión aduanera, así como su tendencia a constituirse en una nueva entidad política más o menos unitaria, provocan la *internacionalización del contexto geográfico, político y económico* de las relaciones laborales. En otras palabras, se internacionaliza el escenario de las relaciones laborales, y *ese nuevo escenario internacionalizado* requiere de *actores sociales también internacionalizados.*

Revitalización de la coordinadora

El contexto internacional (la región integrada) requiere de una acción sindical internacional (regional), y ésta no es posible sin actores internacionalizados (regionales). Los sindicatos de los países del Mercosur lo comprendieron rápidamente y recurrieron a un instrumento preexistente al Tratado de Asunción: la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur, que cubría no sólo a los países del Mercosur sino también a Bolivia y Chile. Dentro de esa instancia de coordinación ya existente, se conformó la Comisión Sindical del Mercosur, lo que coadyuvó al relanzamiento y revitalización de la Coordinadora, que centró eficazmente su acción en el Mercosur.

Una presencia permanente

La Coordinadora tuvo una muy intensa y eficaz acción en el ex Subgrupo de Trabajo núm. 11 del Mercosur, así como en la autoconstitución del Foro Consultivo Económico-Social. Hoy mantiene una presencia permanente tanto en el

Foro como en el Subgrupo núm. 10. La Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur y su Comisión Sindical del Mercosur siguen siendo todavía instancias de coordinación, sin llegar a constituir una verdadera organización internacional con estructura y autoridades propias. Este es un paso pendiente y necesario.

El Consejo Industrial

Las organizaciones de empleadores por su parte reaccionaron más tardíamente al redimensionamiento del escenario. En 1994 se creó el Consejo Industrial del Mercosur, y en 1995 el Consejo de Cámaras de Comercio del Mercosur, órganos coordinadores no sólo de creación más reciente sino también de presencia menos activa que la sindical.

Creación de otros órganos de participación laboral

Parece muy claro que el fortalecimiento de estas estructuras es una *conditio sine qua non* para la participación efectiva de los trabajadores y empleadores en la integración regional. El reconocimiento de la ciudadanía laboral en el Mercosur depende en buena medida de que existan estructuras y acciones sindicales apropiadas. Ello por dos razones: *en primer término*, porque la acción sindical eficaz y del nivel adecuado es uno de los factores indispensables para que la dimensión social de la integración no sea definitivamente desplazada por la faceta puramente comercial; *en segundo término*, porque una estructura sindical regionalizada y con objetivos regionales es fundamental para generar otros institutos de participación laboral, en especial, la negociación colectiva regional.

Conflicto o negociación a nivel regional

En efecto, la regionalización de la economía y de la política, por un lado, y la de las estructuras y la acción sindical, por el otro, llevarán, tarde o temprano, a que se verifiquen casos de negociación colectiva regional y de conflictos colectivos del mismo nivel. Hay quienes dicen que será un conflicto colectivo que afecte a varios o a todos los países del Mercosur, el que, para solucionarlo, provocará el surgimiento de la negociación colectiva de ese ámbito. Pero, sea cual sea el orden genético conflicto-negociación (que en última instancia puede ser visto como el problema del huevo o la gallina), lo cierto es que el horizonte de las relaciones laborales del Mercosur muestra, necesariamente, una negociación colectiva «mercosureña». Podría tratarse de una negociación colectiva de empresa (empresa o conjunto económico instalado en más de uno de los países del Mercosur), de una negociación colectiva de actividad, o incluso de un acuerdo marco o pacto social de cúpula, como los «dictámenes comunes» que en la Unión Europea acuerdan la Confederación Europea de Sindicatos (CES) y la Unión Industrial de la Comunidad Europea (UNICE).

De hecho, la dinámica de negociación cupular entre centrales sindicales y cámaras empresariales en el Foro Consultivo Económico-Social puede facilitar los contactos y las relaciones personales e institucionales indispensables para abrir alguna de las puertas de acceso a futuros convenios colectivos o acuerdos sociales del Mercosur. En todo caso, una cosa es cierta: junto a los sistemas nacionales de relaciones laborales de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, ya se está desarrollando un sistema de relaciones laborales del Mercosur. Se trata de un escenario superpuesto a aquellos cuatro que funciona simultáneamente y que interactúa con ellos, pero que tiene sus propios actores y su propia dinámica.

Conclusiones

El Mercosur ha tenido un rápido desarrollo en tanto zona de libre comercio y unión aduanera. En cuanto bloque comercial internacional no puede ser calificado, hasta el momento, sino como muy exitoso. En efecto, lanzado en 1991, ya constituye una de las dos únicas uniones aduaneras regionales existentes en el mundo. En pocos años el comercio intrarregional creció espectacularmente, y el conjunto comienza a cobrar prestancia en el exterior como entidad unitaria: la negociación – actualmente en curso – de un acuerdo de libre comercio con la Unión Europea es un ejemplo de ello.

Sin embargo, el Mercosur no ha desarrollado su dimensión social de manera análoga.

En efecto, el Tratado de Asunción de 1991 ignoró por completo el aspecto sociolaboral, no obstante lo cual, casi de inmediato comenzó a construirse un espacio social del Mercosur. Fueron hitos fundamentales en ese proceso: la acción sindical, a través de la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur; la acción de los ministerios de trabajo y la de la doctrina laboral, y la creación del Subgrupo de Trabajo núm. 11 del Mercosur (hoy Subgrupo núm. 10) y del Foro Consultivo Económico-Social. Hoy por

hoy, estos son los únicos órganos propiamente especializados en materia laboral del Mercosur y, por consiguiente, el único espacio institucional abierto a la participación de trabajadores y empleadores en la integración regional.

Paralelamente, las propuestas y debates sobre la adopción de normas internacionales laborales sustanciales del Mercosur no han superado la etapa propositiva, a tal punto que todo el Derecho laboral internacional sustancial del Mercosur se circunscribe a los doce convenios de la OIT ratificados por los cuatro países partes.

Por lo demás, y tal como se subrayó oportunamente, el déficit participativo del Mercosur no se limita a los actores del sistema de relaciones laborales, sino que se extiende a la ciudadanía en su conjunto. La posición relativamente subordinada en que el Protocolo de Ouro Prêto coloca a la Comisión Parlamentaria Conjunta y al Foro Consultivo Económico-Social es una clara demostración al respecto. Los únicos órganos de participación ciudadana del Mercosur no tienen ninguna primacía – más bien todo lo contrario – sobre los órganos técnicos – económicos y diplomáticos – de ejecución.

El subdesarrollo del espacio social del Mercosur no lo es sólo en comparación con la Unión Europea, sino incluso en relación con el TLC (Tratado de Libre Comercio entre Canadá, México y los Estados Unidos), lo que no deja de ser llamativamente contradictorio. En efecto, el Mercosur, que, como hemos dicho y reiterado, constituye ya una unión aduanera y aspira a ser en poco tiempo un mercado común, aún no ha logrado dar a luz a una normativa laboral propia. Mientras tanto, el TLC, que no es sino un acuerdo de libre comercio que no aspira a pasar a un estadio superior de integración, dispone, sin embargo, de un acuerdo laboral complementario y de mecanismos de control en funcionamiento.

Llegados a ese punto, se percibe una interesante aunque relativa coincidencia con la Unión Europea. En efecto, luego de un largo proceso de construcción del mercado único y de su dimensión política y social, Europa se enfrenta hoy a la preocupación de constatar que esa construcción no tiene un funcionamiento suficientemente democrático. Se cree percibir una cierta contradicción entre el objetivo (una unión cada vez más estrecha entre los pueblos europeos) y los medios utilizados: diplomacia y comercio; y se reflexiona sobre la necesidad de que los ciudadanos participen más de la Europa institucional, la que así recuperaría su plena legitimidad democrática. Se sostiene que para ello sería necesario implicar a los parlamentos de los Estados Miembros en todos los mecanismos de elaboración y control de decisiones y profundizar la presencia de los partidos, sindicatos y asociaciones en pos de una «refundación» democrática de la Unión.

La acción sindical en primera línea

Pues bien, habría que preguntarse si el Mercosur, que recién comienza a organizarse, se está constituyendo con ese mismo déficit democrático *ab initio:* difícil reconocimiento de su dimensión social; escasos espacios institucionales para la participación ciudadana y sindical; y relegamiento de éstos a un nivel secundario. Pero, como siempre, es más fácil hacer el diagnóstico que promover una acción correctiva. De constatarse la existencia de tal déficit, la rectificación democrática y participativa del Mercosur difícilmente provendría de sus actuales centros de decisión técnico-comerciales. No quedaría sino apostar, en primera línea, por la acción sindical, eventualmente acompañada o secundada por la actuación de los ministerios de trabajo, de los parlamentos y de los partidos políticos.

Se está desarrollando – y tarde o temprano madurará – un sistema de relaciones laborales del Mercosur, de dimensión o de nivel regional-internacional. La constitución de entidades sindicales internacionales o de instancias de coordinación entre las organizaciones nacionales son el primer paso – insuficiente pero indispensable – hacia la creación de actores internacionales, esto es, sujetos sindicales de estructura y dimensión adecuada al nuevo escenario regional. Los pasos posteriores serán, tarde o temprano, la consolidación de esas estructuras sindicales «mercosureñas», y la aparición – en orden cronológico no previsible – de convenios colectivos plurinacionales y de conflictos colectivos del mismo nivel.

De conformidad con las particularidades latinoamericanas, y a diferencia de lo acontecido en la Unión Europea, es probable que la participación de los trabajadores en las empresas tarde mucho más en aparecer en el escenario del Mercosur. Pero en cambio, la «macroparticipación» está ya institucionalizada en el Foro Consultivo, que a pesar de sus debilidades genera efectos «de demostración» y «de entrenamiento» no despreciables.

El Mercosur: evolución institucional y papel de las organizaciones sindicales

Julio Godio
Consultor
OIT

Integración y derechos laborales y sociales

Integración económica y comercial

El Mercado Común del Sur (Mercosur) es actualmente un mecanismo de integración económica decisivo: los cuatro países que lo conforman (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) concentran el 45 por ciento de la población (casi 200 millones de personas) y el 50 por ciento del producto de América Latina. También participan como asociados, bajo la fórmula 4 + 1, Chile y Bolivia.

Incorporarse al proceso de mundialización

A seis años del Tratado de Asunción (marzo de 1991), el proyecto Mercosur ha ido ganando espacio político y económico en los países que lo conforman y en el resto del Cono Sur. Hasta el año 2006 el Mercosur será una «unión aduanera imperfecta», con regímenes tarifarios especiales; pero a partir de esa fecha se transformará en un Mercado Común. El Mercosur podría ser la principal herramienta de esos países del Cono Sur para incorporarse al proceso de mundialización en curso.

En noviembre de 1994 los jefes de Estado y de gobierno de treinta y cuatro países del hemisferio se reunieron en Miami (Estados Unidos) y aprobaron la «Declaración de Principios» de la Cumbre de las Américas. En esa declaración se establece que «el libre comercio y una mayor integración económica son factores clave para elevar el nivel de vida, mejorar las condiciones de trabajo de los pueblos de las Américas y proteger el medio ambiente». El establecimiento del Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA) implica eliminar progresivamente las barreras al comercio y a la inversión y concluir en el año 2005 con la constitución completa del área de libre comercio. Con ocasión de la mencionada reunión en Miami, la ORIT-CIOSL planteó a los jefes de Estado y de gobierno que, además de los siete grupos de trabajo que identificaron las medidas relacionadas con el comercio e inversiones, se debería crear otro grupo de trabajo y un Foro regional de discusión tripartito para estudiar la incorporación al ALCA de la cláusula social. Pero la postura de la mayoría de los gobiernos es todavía que el asunto laboral es específico de la Organización Internacional del Trabajo.

Una Carta de Derechos Fundamentales

La visión del Gobierno de los Estados Unidos es considerar el Mercosur como un subsistema comercial subordinado a los objetivos y normas del ALCA. Pero en septiembre de 1996 en Florianópolis (Brasil) la reunión del Consejo del Mercosur estableció que el objetivo del ALCA es la creación de una zona de libre comercio, mientras que el objetivo del Mercosur es la creación de un mercado común, según lo establecido en el Tratado de Asunción. En febrero de 1997, en la reunión de viceministros de comercio del ALCA celebrada en Recife (Brasil) los gobiernos de los cuatro países miembros del Mercosur reiteraron que el objetivo de la integración subregional es crear un mercado común, lo cual incluye un tratamiento favorable entre sus miembros con respecto a terceros. Esta postura es apoyada por las centrales sindicales nacionales y la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS), pero planteando al mismo tiempo que el Mercosur debe contar con una Carta de Derechos Fundamentales supranacional protectora de los derechos de los trabajadores, posición que es resistida por los gobiernos de los países miembros. En síntesis, existe una tensión entre el ALCA y el Mercosur que sólo podrá ser superada a través de negociaciones entre las partes.

Diferencias en cuanto al tamaño de las economías

Argentina y Brasil son los grandes socios del Mercosur. Las diferencias en cuanto al tamaño de sus economías y mercados tanto entre ellos como con respecto a los otros dos miembros, Paraguay y Uruguay, son enormes: el producto bruto de Brasil es entre 40 y 50 veces mayor que el de Paraguay y Uruguay; el de Argentina es casi 20 veces superior. Los dos grandes países concentran el 97 por ciento del producto total del Mercosur así como el 90 por ciento de la población. El Mercosur es clave para los dos países pequeños: Uruguay y Paraguay, cuyas exportaciones e importaciones al Mercosur representan entre el 60 y el 70 por ciento de su comercio.

El Mercosur y el mercado mundial

El crecimiento del desempleo y las dificultades de generar empleos productivos es un tema central por resolver en el Mercosur. Pero la generación de nuevos empleos en la subregión integrada dependerá de si se logra que el comercio del Mercosur con las otras regiones mundiales crezca más rápido que el producto. Entre 1990 y 1995 el comercio intrarregional creció más rápido que el producto, pero la participación del Mercosur en el comercio mundial es muy baja (2 por ciento en 1994). La causa de esta escasa participación del Mercosur en el mercado mundial está en su escala. Los principales productos de exportación de los países del Mercosur y en los que existen ventajas comparativas no son dinámicos; además, en productos intensivos en tecnología y capital humano los países del Mercosur no son competitivos o lo son limitadamente.

La apertura de las economías implica un cambio fundamental en el funcionamiento del viejo sistema proteccionista y sustitutivo de importaciones, en la medida en que elimina el mercado interno reservado a empresas nacionales. A partir de la mundialización, las empresas deberán asumir la competencia crecientemente abierta no sólo en los mercados internacionales sino también en los mercados internos.

Deben hacer frente a condiciones diferentes

Los gobiernos de los países del Mercosur pretenden mantener o crear nuevas políticas aduaneras preferenciales para sus miembros frente a terceros. Pero ello sólo funcionará si el Mercosur modifica su exigua participación en el mercado mundial. Además, debe agregarse que las políticas de ajuste y de estabilización aplicadas en los países incluyen la reducción de la intervención de los Estados en la economía. El resultado inmediato de ese cambio en el papel del Estado ha originado importantes pérdidas de empleos en el sector público. En algunos países se han sustituido algunos eslabones de las cadenas de producción por productos importados, lo cual ha provocado cierre de empresas locales y desempleo. Las empresas deben enfrentar condiciones que difieren sustancialmente de las del pasado, asumiendo que sólo la competitividad permitirá la supervivencia, el crecimiento y la expansión del mercado de trabajo.

El mercado de trabajo

El Mercosur generará un enorme mercado de trabajo. En 1996 la población de los países del Mercosur era de 200 millones de personas, y para el año 2000 se estima que alcanzará los 217 millones. Entre Brasil (161 millones en 1996) y Argentina (35 millones) sumaban casi el 96 por ciento de la población. Paraguay tenía en ese año 5 millones, y Uruguay 3,2 millones. Chile y Bolivia aportan 24 millones más. En los países del Mercosur predomina la población urbana: en Argentina ésta es de un 87 por ciento, en Brasil de un 77 por ciento, en Paraguay (país rural) del 54 por ciento y en Uruguay de un 91 por ciento. A su vez, la mitad de la población urbana de los países habita en ciudades de más de un millón de habitantes.

El mercado de trabajo en los países del Mercosur está constituido por aproximadamente 90 millones de personas, de las cuales la población ocupada suma 85 millones. La desocupación abierta es de 5,5 millones (1997), pero la subocupación alcanza a 30 millones de personas. De modo que 35, 5 millones son trabajadores desempleados o subempleados. Debe señalarse que en los países del Mercosur la media global de personas que trabajaban en el sector informal urbano es del 50 por ciento, lo cual es otro indicador del enorme peso del trabajo de escasa calidad, esto es: precario, sin seguridad social ni previsional y con bajo nivel de remuneraciones. Se calcula que 4 millones de niños trabajan en los países el Mercosur, con jornadas promedio de 46 horas semanales y con salarios inferiores al salario mínimo.

Las tasas de creación de empleo entre 1990 y 1995 son muy diferentes. Paraguay es el país

con la mayor tasa anual de creación de empleos (5,8 por ciento), lo cual indica un alto dinamismo de su mercado laboral. Pero esta tasa incluye empleos de muy baja calidad («empleos refugio») que en las estadísticas de los otros países han sido excluidos, por lo que esta cifra no es comparable con la de otros países. En el período analizado, la segunda tasa anual de creación de empleo se localiza en Brasil (2,6 por ciento), luego viene Uruguay (1,5 por ciento); el país de menor tasa de creación de empleos productivos es Argentina (1 por ciento).

Disminución del empleo en el sector público y crecimiento del mismo en el sector privado

En todos los países del Mercosur se han creado empleos. Pero las economías de los países miembros no han creado los empleos necesarios para satisfacer la demanda generada por la cantidad de trabajadores que se integraban al mercado de trabajo y buscaban empleo. Así, las tasas de desempleo urbano entre 1990 y 1996 son altas en Argentina (17,3 por ciento), relativamente elevadas en Uruguay y Paraguay (9,2 y 6,6 por ciento, respectivamente) y menores en Brasil (4,3 por ciento). Al mismo tiempo, el empleo formal privado creció en el mismo período a tasas muy bajas en Argentina y Brasil (0,8 y 0,2 por ciento, respectivamente) y medias en Paraguay y Uruguay (2,6 y 2 por ciento).

Por último, entre los años 1990 y 1996 el empleo público descendió en todos los países, salvo en Paraguay, donde creció en un 5,3 por ciento. De modo que el empleo formal privado ha crecido un poco en todos los países, al tiempo que ha decrecido el empleo público, lo que indica que hay una pérdida de participación del empleo formal total (público más privado) en el total del empleo, y que la contracara de ese hecho es el crecimiento del empleo informal.

Mujeres y jóvenes

El sector informal (que incluye el servicio doméstico, los trabajadores independientes y las microempresas) ha tenido un gran crecimiento en Argentina, Brasil y Paraguay, alcanzando en 1996 un 50 por ciento del empleo total. De modo que en el conjunto de la región el sector informal determinó el crecimiento y la estructura del empleo al tiempo que creció el desempleo. Como en la mayoría de los países de América Latina, el desempleo en el Mercosur afecta principalmente a las mujeres y a los jóvenes.

Una doble transformación

Los países del Mercosur (y en general los de América Latina) se encuentran en proceso de cambio estructural, sustituyendo el modelo de desarrollo económico de sustitución de importaciones (aplicado desde la década de los treinta) por economías de mercado de escala. Dado que el Mercosur participa de la globalización y la formación de espacios regionales, ello supone una creciente apertura de los mercados externos. De modo que la región está experimentando una doble transformación.

Competitividad, productividad, empleo y remuneraciones

Se ha planteado en el Mercosur una discusión – que se expresa en el interior de los gobiernos, en las organizaciones empresariales y de trabajadores, y en otros sectores sociales – acerca de cuál es el modelo económico, cuáles son las políticas que permiten elevar el nivel de actividad, la competitividad y aumentar los empleos y las remuneraciones. Se ha establecido un consenso acerca de que el dilema entre modelos es mundial, pero que en el Mercosur tiene características particulares y cuya solución dependerá de un compromiso social concertado entre los actores sociales y los Estados.

Fortalecimiento de los grandes grupos económicos

La creación del Mercosur ha creado economías nacionales de escala, lo cual está produciendo reestructuraciones que afectan tanto al capital como al trabajo, así como a la relación entre ambos. La apertura económica está generando mayor actividad económica, pero no todas las empresas pueden acceder al espacio de la integración, conformado por economías de mercado nacionales. La expansión del mercado regional y la competencia se traducen en un fortalecimiento de los grandes grupos económicos y empresas multinacionales, y en crisis para el sector de las pequeñas y medianas empresas (PME). En el caso de los trabajadores, se está constituyendo también una «clase obrera regional», pero los aumentos diferenciales de productividad pueden conducir a una competencia entre los trabajadores.

Ofrecer condiciones óptimas al gran capital

Si la productividad del trabajo aumenta más que la producción, si la movilidad del trabajo se acelera por corrientes migratorias que buscan empleos aún en condiciones de trabajo más bajas que las fijadas por las legislaciones y convenios colectivos nacionales, el resultado puede ser mayor competencia entre los trabajadores con descenso de salarios y condiciones de vida en actividades donde los capitales condicionarán la competitividad a la caída de los costos laborales y salariales. En esta lógica, los Estados Miembros estarán preocupados por ofrecer al gran capital y a las empresas multinacionales las mejores condiciones para garantizar la competencia a través de salarios bajos, y para ello establecerán limitaciones a las actividades de los sindicatos.

La percepción del peligro de competencia entre los trabajadores de los Estados Miembros y la «igualación hacia abajo» de los salarios y condiciones de trabajo es lo que acelera la creciente coordinación sindical en el Cono Sur contra la competencia entre los trabajadores, especialmente a través de la creación de la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS) y la propuesta sindical de «Carta de Derechos Fundamentales».

En contra de una igualación hacia abajo

El Mercosur es el resultado de la necesidad de mayores mercados para realizar la producción sobrante, es decir, sancionar el fin de los procesos de crecimiento industrial por sustitución de importaciones y adaptarse a las nuevas reglas de la mundialización y apertura de las economías. Para lograrlo la CCSCS plantea que los países miembros deberán nivelar los factores salarios, impuestos, aranceles, costos generales de infraestructura, etc., para crear una economía de escala en el espacio «mercosureño». Puesto que esa igualación implica el desplazamiento en cada país de empresas no competitivas, dado el proceso de concentración de empresas, la CCSCS sostiene que ello no debería inducir una «igualación hacia abajo de los salarios» para reducir costos laborales que no podría tener lugar sin compromisos ni tensiones. Con la creación del Mercosur, los sindicatos de los Estados Miembros se ven envueltos en un complejo proceso de interdependencia y competencia entre empresas. Así, por un lado, grandes grupos económicos locales y las empresas multinacionales de origen norteamericano y europeo pretenden ocupar todos los nichos de acumulación posibles y utilizar al Mercosur como una nueva base de competencia mundial. Ello no excluye obviamente conflictos entre los grandes grupos económicos locales y las empresas multinacionales. Para competir en el nuevo mercado se producen rápidas fusiones entre empresas locales (a nivel nacional y entre países) para alcanzar los niveles de capitalización necesarios. En algunos casos esas fusiones incluyen como socios a capitales extranjeros. En otros casos se recurre a la venta de empresas en sectores poco prometedores, para invertir en nuevos rubros. De modo que las organizaciones de trabajadores, para ser eficientes y defender a sus miembros, deben conocer el complejo tejido de compromisos y tensiones, de relaciones de asociación y de competencia entre los grupos económicos locales y las empresas multinacionales.

Una lucha global para cambiar las reglas del juego

La CCSCS ha señalado que los trabajadores de los países miembros pueden ser las víctimas de una construcción capitalista desigual del Mercosur. Pero las organizaciones sindicales no pueden preservar puestos de trabajo e ingresos a través de posiciones nacionalistas que bloqueen la movilidad del capital y de la fuerza del trabajo. En efecto, la estrategia sindical debe basarse en una lucha global, a nivel regional, para cambiar las reglas del juego, luchando para que la competitividad se realice sobre la base de la diversificación de la oferta y de la calidad, y no sobre la base de la caída de salarios, directa o indirectamente (aportes a la previsión social, salud, etc.), en el crecimiento integrado y ambiental de las economías nacionales.

Evitar la xenofobia: una plataforma laboral común

Es fundamental promover una legislación supranacional de asimilación automática de los trabajadores inmigrantes a las regulaciones laborales nacionales como condición para evitar la superexplotación y la expansión del racismo y la xenofobia entre trabajadores locales que creen que los extranjeros les quitan sus puestos de trabajo. La estrategia sindical subregional debería elaborar una plataforma laboral común de salarios y condiciones de trabajo homogéneas (por ejemplo, jornada de

6-8 horas, salarios mínimos, escalas salariales en convenios por rama de actividad, sistemas mixtos de pensiones, currículos de formación profesional, etc.). Se debería tratar de concretar acuerdos-marco entre empresas y sindicatos en sectores económicos que faciliten la homogeneización de ingresos y condiciones de trabajo (por ejemplo, en los sectores automotriz, energía, transportes). Pero ello será posible si las organizaciones de trabajadores de cada país no caen en la tentación de flexibilizar las condiciones de trabajo para motivar a los inversores extranjeros a optar por un país en detrimento de otro.

Riesgo de segmentación: alta productividad/ingresos

De modo que cuando hablamos de mercado de trabajo en el Mercosur debemos tener claro que un crecimiento sostenido y equilibrado entre los países deberá pasar por aumentar los niveles salariales para ampliar los mercados de bienes. En caso contrario, el mercado de trabajo – dado el enorme peso de los salarios bajos, la precariedad, el desempleo y el trabajo en el sector informal – conducirá a segmentar los mercados de trabajo entre segmentos de alta productividad/ingresos, por un lado, y segmentos de baja productividad/ingresos, por el otro, lo que, como se sabe, desembocará en economías cuya media de productividad/ingresos será baja. Son sectores productores de bienes transables con ventajas comparativas y un mayor índice de productividad resultante de innovaciones tecnológicas duras y blandas.

Los intereses de los trabajadores en la integración

El Mercosur ha sido articulado como un conjunto de instituciones intergubernamentales para promover el libre comercio y la integración. Las organizaciones de trabajadores organizadas en la CCSCS aspiran a una estructura supranacional como la de la Unión Europea, no sólo por razones políticas y sindicales, sino por razones estrechamente vinculadas al mercado de trabajo. En efecto, el camino correcto para resolver los problemas de salarios, condiciones de trabajo, seguridad social, migraciones, etc., que son componentes de la estructura del mercado de trabajo, exige políticas laborales y sociales supranacionales.

La humanización del trabajo

Estas políticas permitirían al Mercosur funcionar y desarrollarse como una institución supranacional que garantice la humanización del trabajo y regulaciones del mercado de trabajo según pautas protectoras del Estado de bienestar. Esta meta es innegociable para los sindicatos para estructurar un mercado de trabajo apto para enfrentar los desafíos de mayor competitividad y productividad intra-Mercosur y del Mercosur con la economía mundial. En este escenario de lucha para conformar un Mercosur progresista y promotor de la igualdad actúan coordinadamente desde hace diez años los sindicatos de los países de la región. No es ajeno a la CCSCS que esta aspiración sindical deberá compatibilizar su propuesta de dimensión social en el Mercosur con el escenario que se creará con la eventual construcción del Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA), y con ello la necesidad de una dimensión social a escala continental.

La presencia política sindical en el Mercosur

Origen y fines de la CCSCS

En 1997 se cumplen once años de la constitución en Buenos Aires de la CCSCS, con el apoyo de la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL) y su representación para el hemisferio americano, la Organización Regional Interamericana de Trabajadores (ORIT). El ámbito de actuación de la CCSCS son los países del Cono Sur de América Latina: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. Desde aquella fecha hasta hoy, la CCSCS, que es una organización sindical autónoma pero con fuertes vínculos con la ORIT/CIOSL, ha desarrollado numerosas acciones coordinadas para: *a)* promover la recuperación de la democracia política en los países del Cono Sur (es necesario recordar que en 1986 Argentina era el único país democrático); *b)* debatir y elaborar programas económico-políticos alternativos al neoliberalismo; *c)* garantizar la participación de los trabajadores en el Mercosur; *d)* estimular la formación sindical; *e)* aumentar la cooperación entre la CCSCS y sus miembros con los Secretariados Profesionales Internacionales; y *f)* fortalecer las relaciones entre las organizaciones de trabajadores y la OIT. La CCSCS – superando dificultades derivadas de la ante-

rior desconexión entre las centrales sindicales nacionales del Cono Sur – ha logrado en estos once años consolidarse y transformarse en un centro de solidaridad y de cooperación políticosindical entre los sindicalismos nacionales de los países del Cono Sur y entre éstos y la ORIT / CIOSL.

El fuerte impacto del Mercosur sobre los mercados laborales de los Estados Miembros, y por lo tanto sobre las condiciones de vida y de trabajo de millones de asalariados, dio lugar a que la CCSCS diera prioridad en estos años a sus actividades en el Mercosur, dado que las metas de progreso económico-social en cada país no pueden ser planteadas separadamente de los impactos del proceso de integración sobre las economías nacionales y los mercados de trabajo nacionales.

La CCSCS está constituida por las siguientes centrales: la Confederación General del Trabajo (CGT) de Argentina; la Central Obrera Boliviana (COB); la Central General de Trabajadores (CGT), la Central Unica de Trabajadores (CUT) y Força Sindical (FS) de Brasil; la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) de Chile; la Central Unica de Trabajadores (CUT) de Paraguay, y el Plenario Intersindical de Trabajadores-Convención Nacional de Trabajadores (PIT-CNT) de Uruguay. El país de localización de la CCSCS rota por períodos, y por eso, entre 1996 y 1998 la sede es en São Paulo, Brasil.

Organizaciones que no participan en la CCSCS

Es importante aclarar que existen varias organizaciones de trabajadores nacionales que no participan en la CCSCS: la Central de Trabajadores Argentinos (CTA) (no así el Movimiento de Trabajadores de Argentinos – MTA – de ese país que lo hace a través de la CGT) y tres centrales afiliadas a la Confederación Mundial del Trabajo y su filial en la región, la Central Latinoamericana de Trabajadores (CMT / CLAT); las Centrales Autónomas de Trabajadores (CAT) de Brasil y de Chile, ambas de reciente formación, y la Central Nacional de Trabajadores (CNT) de Paraguay. Algunas de estas organizaciones de trabajadores participan en el Foro Consultivo Económico Social (FCES). La CCSCS agrupa aproximadamente al 85 por ciento de los trabajadores sindicalizados de los países del Cono Sur, y al 90 por ciento de los países del Mercosur, por lo que es la organización sindical mayoritaria por un amplio margen.

La CCSCS reacciona con rapidez a la creación del Mercosur

La CCSCS y las centrales sindicales nacionales miembros comenzaron a elaborar una estrategia de participación sindical en el Mercosur a partir de cuatro premisas básicas:

a) exigir que el Mercosur incluya la dimensión social y laboral;

b) plantear que es necesario que el Mercosur cuente con una institución de negociaciones tripartitas entre gobiernos y organizaciones de empresarios y de trabajadores sobre asuntos laborales;

c) plantear que la participación sindical se desarrolle a nivel global y a nivel sectorial (por sectores económicos y ramas de actividad). Esta última política ha permitido una creciente cooperación entre la CCSCS, las centrales sindicales nacionales y los Secretariados Profesionales Internacionales;

d) crear, dentro de la CCSCS, la Comisión Sindical del Mercosur, para elaborar políticas específicas y coordinar actividades.

Ideologías diversas

La construcción de las estrategias y políticas de la CCSCS y sus miembros en el Mercosur no ha sido un proceso sencillo, y este proceso continúa. Así, por ejemplo, ya en la fundación de la CCSCS se sentaron en una misma mesa movimientos sindicales nacionales con ideologías diversas y con escasas relaciones directas entre ellos.

Un clima general favorable

Pero, como dice el refrán, el movimiento se demuestra andando. El desarrollo del Mercosur fue vertiginoso a partir de 1991, y coincidió con un clima general del hemisferio favorable a la constitución de zonas de libre comercio y reactivación de instituciones de integración en otras subregiones. Pronto el Tratado de Libre Comercio (TLC) hizo su irrupción en América del Norte. Entre 1991 y 1997 el hemisferio ha cambiado su fisonomía económica y las políticas económicas de apertura y reformas económicas estructurales han abierto el camino a la conformación de economías nacionales de escala, a la integración y a la fluidez de los intercambios comerciales. Por último, la CEE se ha transformado en Unión Europea. Japón y las economías emergentes del sudeste asiático han acentuado sus relaciones económicas con

las economías de América Latina y el Caribe. La llamada «globalización de la economía mundial» se convirtió en la principal referencia para la elaboración de políticas económicas en los países de la región.

Procesos estimulados por la ORIT/CIOSL

El movimiento sindical de los países del Cono Sur ha reaccionado ante la globalización e integración, con dificultades pero también con rapidez, para participar en el Mercosur. Esa rapidez sólo es explicable porque en las centrales sindicales nacionales se venían desarrollando debates para adecuar las estrategias sindicales ante los cambios, no sólo en la región, sino en el mundo. Estos procesos fueron estimulados principalmente por la ORIT/CIOSL, que se adelantó a elaborar una plataforma sindical (XII Congreso, 1989, y XIII Congreso, 1993) para hacer frente a los nuevos desafíos, y una concepción ideológica original, el llamado «sindicalismo sociopolítico», para poder pensar y elaborar las políticas sindicales correspondientes.

La participación sindical en las instituciones sociolaborales del Mercosur

El Subgrupo de Trabajo núm.10 (SGT núm. 10)

La CCSCS presta especial atención al Subgrupo de Trabajo núm. 10 sobre Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social (hasta 1994, SGT núm. 11) del Grupo Mercado Común (GMC). Este Subgrupo está conformado por los ministerios de trabajo de los países del Mercosur, quienes elevan las propuestas al GMC para que adopten posiciones en el área sociolaboral. La estructura del Subgrupo de Trabajo núm.10 incluye la realización de reuniones tripartitas de consulta sobre temas sociolaborales. Por eso es un escenario preferencial para la acción de los sindicatos. El Subgrupo de Trabajo núm. 10 en su primera reunión de octubre de 1995 en Montevideo creó tres comisiones: *a)* relaciones del trabajo; *b)* empleo, migraciones y calificación profesional, y *c)* salud y seguridad en el trabajo, inspección del trabajo y seguridad social.

La CCSCS no ha objetado la elección de esos temas, pero sí la decisión de no constituir comisiones tripartitas permanentes para analizar y elevar propuestas. Este planteamiento de la CCSCS es pertinente, en tanto se trata de potenciar el papel del mencionado Subgrupo de Trabajo en asuntos clave que ya han sido analizados o incorporados a la agenda.

Temas prioritarios

El programa de las organizaciones sindicales nacionales, de la CCSCS y de los Secretariados Profesionales Internacionales precisa las metas sociolaborales a tratar en las tres comisiones del Subgrupo núm. 10. Esas metas pueden desembocar en logros concretos si se consolidan las instituciones de participación democrática y las negociaciones tripartitas y bipartitas a nivel global y sectorial. Pero esas metas suponen la existencia de una agenda de temas prioritarios, que para la CCSCS son los siguientes:

a) Reconversión, tecnología y formación profesional. El Mercosur producirá grandes cambios en la demanda de recursos humanos. Se plantean nuevos problemas en materia de formación que deben vincularse a las ventajas comparativas de cada país en el mercado común para garantizar la inserción-reinserción de distintos grupos de trabajadores en el mercado laboral.

b) Relaciones laborales y negociaciones tripartitas. La apertura de las economías nacionales implica cambios en las instituciones y normas laborales. Pero tales cambios deben ser realizados para potenciar la negociación colectiva y otras instituciones protectoras de los intereses de los trabajadores.

c) Migraciones. La instauración de un mercado laboral integrado afectará los flujos internacionales de mano de obra, los que dependerán de los niveles de actividad económica y de salarios. Aquí se plantea proteger a los trabajadores obligando a los empresarios a cumplir con las leyes laborales vigentes en materia de salarios mínimos, contratos colectivos, cobertura de seguridad y salud, para impedir la superexplotación de los trabajadores migrantes y el «dumping social» a través de mano de obra migrante barata. Se deberá contar con una reglamentación supranacional de migraciones.

d) Creación de empleos y competitividad. El aumento de las presiones por una mayor competitividad se expresa en políticas gubernamentales para el aumento de la

productividad. Si bien así crecerá la demanda de algunas ocupaciones y calificaciones, el efecto general sobre el nivel de empleo probablemente resulte negativo si no se adoptan simultáneamente políticas para promover el crecimiento, crear nuevas oportunidades de trabajo y asociar la productividad con los contratos colectivos de trabajo.

e) Armonización de la legislación laboral y la protección social. En interés de la competencia leal entre países, existen propuestas de la CCSCS para que los sistemas de relaciones laborales nacionales se armonicen progresivamente en el curso del proceso de integración regional. Las normas de la OIT han proporcionado un marco de referencia para los debates sobre este asunto en el Mercosur. Pero las presiones en favor de una desregulación y precarización del empleo son muy fuertes. El alcance de dicha armonización y los medios de hacerla efectiva exigen la atención minuciosa de los sindicatos.

f) Costos laborales. Se trata de un punto crucial para la estrategia de la empresa y de los sindicatos, que se focaliza en el centro de las contradicciones sobre el posible impacto económico de la integración. El análisis de los costos laborales es una tarea compleja que incluye estudios sobre remuneraciones, costos de la protección y de la seguridad social, sobre la relación de los costos laborales con la productividad y con otros costos de producción, así como sobre los efectos sociales indirectos. Los sindicatos han señalado que la disminución de los costos laborales tiene poco impacto sobre los costos generales de las mercancías y de los servicios.

g) Políticas pasivas del mercado de trabajo. La integración regional deberá desarrollar sistemas comunes para atacar el desempleo. Dichos sistemas pueden incluir la vinculación del seguro de desempleo con las políticas de formación profesional y de inserción en el mercado laboral, el desarrollo de nuevas formas del contrato de trabajo y la protección explícita de ciertos grupos de trabajadores.

h) Igualdad de oportunidades, discriminación y exclusión social. Es evidente que ciertos grupos considerables de la población pueden quedar excluidos de los beneficios que aportará la integración regional, al menos a corto plazo, debido a su poca representación institucional, a la discriminación social endémica, al hecho de que sus intereses se ven adversamente afectados o al de que sus ingresos se generan en sectores incapaces de acceder a las ventajas de un mercado más amplio. Es importante desarrollar mecanismos para que estos grupos perdedores sean compensados sin trabar el proceso de integración. También es preciso innovar la estrategia y las instituciones para contrarrestar la tendencia a un aumento de la desigualdad y de la exclusión social. Dentro del contexto de la discriminación es necesario destacar que los cuatro países del Mercosur, junto con Bolivia y Chile, han consagrado en sus Constituciones y legislación laboral el principio de la igualdad de oportunidades y de trato. Pero en los hechos la discriminación de la mujer sigue vigente, a través de la baja representación en los puestos directivos, en ocupaciones mejor remuneradas o de mayores expectativas laborales, con las consiguientes diferencias en materia de retribuciones.

i) Aprobación de la Carta de Derechos Fundamentales. Esta Carta, con el antecedente de la Carta de Derechos Sociales de los Trabajadores de la Unión Europea, fue colocada como meta en la agenda del Mercosur en 1992. La CCSCS presentó en enero de 1994 la única propuesta concreta al respecto.

j) Información sobre el mercado de trabajo. Para identificar las prioridades y los problemas, es indispensable una base común de datos sobre los principales parámetros laborales y sociales en cada uno de los países del Mercosur: la creación del Observatorio Permanente del Mercado de Trabajo en el Mercosur, gestionado en forma tripartita, que centralice la información y cuyos destinatarios serán las instituciones de gestión del Mercosur, las organizaciones empresarias y de trabajadores, las universidades, las ONG y el público en general.

Debe señalarse que estos temas (y otros que surjan en el tiempo) exigen un tratamiento global y sectorial (por rama de actividad, por sectores económicos y de servicios, etc.) que se extienda a otros ámbitos del Mercosur además del Subgrupo de Trabajo núm. 10, básicamente a otros subgrupos de trabajo y al Foro Consultivo Económico-Social (FCES).

Las reuniones del Subgrupo de Trabajo núm. 10 ya han producido algunos logros importantes: *a)* se acordó que 34 convenios de la OIT deberán ser ratificados por los países del Mercosur, dando así ámbito jurídico a las normas laborales; *b)* se llegó al Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercosur, que ha sido presentado al GMC para su aprobación; *c)* se decidió crear el Observatorio Permanente, organizado como red entre los países, con sede en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Argentina; y *d)* ha comenzado en el Subgrupo núm. 10 la discusión sobre la Carta de Derechos Fundamentales.

La CCSCS ha manifestado crudamente que es necesario potenciar al papel del Subgrupo de Trabajo núm. 10 dentro del GMC. Así, la CCSCS ha rechazado la decisión de los ministros de trabajo de reunir al Subgrupo de Trabajo núm. 10 sólo dos veces por año y propone en cambio tres reuniones anuales, junto a la reunión de las comisiones cada dos meses. Por último, la CCSCS ha reiterado que se debe dar prioridad al funcionamiento de los plenarios tripartitos en cada reunión del Subgrupo de Trabajo núm. 10.

La CCSCS pretende así que dicho subgrupo adquiera mayor jerarquía institucional dentro de la estructura del GMC, evitando que se constituya en una especie de «comisión asesora» del GMC.

Los subgrupos de trabajo permiten tejer una amplia red de cooperación sindical

La necesidad de que el Subgrupo de Trabajo núm. 10 adquiera una mayor dimensión institucional forma parte de la lucha por lograr que el proceso de conformación del Mercosur conduzca a la constitución de un tipo de integración subregional que promueva no sólo los intereses comerciales sino también los valores de la democracia económica y social. Dado que en el mencionado subgrupo de trabajo se deciden los temas laborales y sociales globales, de no lograrse este objetivo tampoco se lograrán en el resto de los subgrupos del GMC. Estos subgrupos son los siguientes: núm. 1 Comunicaciones; núm. 2 Minería; núm. 3 Reglamentos Técnicos; núm. 4 Asuntos Financieros; núm. 5 Transporte e Infraestructura; núm. 6 Medio Ambiente; núm. 7 Industria; núm. 8 Agricultura; y núm. 9 Energía. En efecto, en estos subgrupos también existen estructuras tripartitas y son instituciones en las cuales operan los sindicatos nacionales por rama de actividad así como los secretariados profesionales internacionales. De este modo, las actividades sindicales de los diferentes subgrupos permiten tejer una amplia red de cooperación sindical entre la CCSCS, las centrales sindicales nacionales y sus federaciones / confederaciones sindicales por rama de actividad y los mencionados secretariados profesionales internacionales. Por lo tanto, el objetivo estratégico sindical en todos los subgrupos de trabajo del GMC es fortalecer la participación sindical y el tripartismo y orientar las acciones para que el Subgrupo de Trabajo núm. 10 se convierta en el ámbito de elaboración de normas jurídico-laborales globales que permita dotar al Mercosur de una dimensión social supranacional progresista.

El Foro Consultivo Económico-Social (FCES)

Libre comercio pero preservando la identidad y la autonomía

El Protocolo de Ouro Prêto estableció el Foro Consultivo Económico-Social. Es un órgano de representación de los sectores económicos y sociales (art. 28), integrado por igual número de cada uno de los países (art. 28) y con una función consultiva, pudiendo emitir recomendaciones al GMC (art. 29). El 25 de junio de 1996, el GMC aprobó el reglamento interno del FCES, que estará compuesto por las respectivas secciones nacionales de cada Estado Miembro del Mercosur en concordancia con el mencionado art. 28. Desde esa fecha se han realizado dos reuniones del FCES (en Brasil en 1996 y en Paraguay en 1997) y se ha establecido una agenda de trabajo. En la reunión de Paraguay (Asunción, 22/4/97) el FCES consensuó un importante documento sobre el ALCA en el que, si bien se acepta el desarrollo del libre comercio hemisférico, se preserva la identidad y la autonomía del Mercosur. El FCES se reunirá nuevamente a fines de 1997 para consensuar políticas sobre el empleo para el Mercosur.

Instituciones político-sociales de participación y negociación

La estructura institucional del FCES está constituida por el Plenario del Foro, que es el órgano superior, compuesto por nueve delegados titulares y sus respectivos alternos por cada país miembro. El FCES está compuesto por organizaciones de empresarios, de trabajadores y actividades diversas, pero cada delega-

ción nacional deberá observar paridad en la designación de los delegados de las organizaciones de trabajadores y de empresarios. La creación del FCES debe ser considerada un paso importante hacia la conformación del Mercosur como mercado común con instituciones político-sociales de participación y de negociación entre los intereses sociales involucrados. En este aspecto, el Mercosur se aproxima al modelo de integración seguido durante tres décadas por la Comunidad Económica Europea, hoy Unión Europea.

Otras categorías y grupos sociales

El «núcleo duro» del FCES son las organizaciones empresarias y de trabajadores. Pero también están representadas otras categorías y grupos sociales como los consumidores, los círculos medioambientalistas, los profesionales liberales, los medios de comunicación social, cultura y ciencia, la educación, etc.

Como hemos indicado, los SGT son órganos de la estructura del GMC (al igual que otras instituciones como las Reuniones Especializadas, los Grupos Ad Hoc y el Comité de Cooperación Técnica). Distinto es el caso del FCES, que es uno de los seis órganos de la estructura del Mercosur.

El FCES goza de mayor libertad

A diferencia de los subgrupos de trabajo, que están constituidos por funcionarios gubernamentales y que consultan a los sectores «privados», el FCES está constituido directamente por el sector privado, no requiere autorización alguna y puede producir recomendaciones sin participación del sector gubernamental. De modo que el FCES goza de mayor libertad que los subgrupos de trabajo.

Los sindicatos podrán ejercer presión sobre los gobiernos

La vitalidad del FCES estará entonces asociada con: *a)* la voluntad política de sus constituyentes para convertirlo en una institución de prestigio y peso político; y *b)* la voluntad política de los gobiernos para consultar regularmente al FCES y, de este modo, consolidarlo. 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 en cada país, medio ambiente, mercado de trabajo, fondos sociales de salud y previsionales, migraciones, etc.). El FCES deberá ocuparse de los temas laborales, pero deberá hacerlo para fortalecer el papel del tripartismo en el Subgrupo de Trabajo núm. 10, y no para sustituirlo. Lógicamente, en caso de que el GMC pretenda circunscribir al Subgrupo de Trabajo núm. 10 a la participación gubernamental, el FCES será un buen escenario para que los sindicatos ejerzan presión sobre los gobiernos. A su vez, a los sindicatos se les plantea un gran desafío en el FCES: calificarse para elaborar, proponer y consensuar políticas económicas y sociales globales orientadas a que el Mercosur sea una institución que potencie el desarrollo económico con equidad social. Entre las prioridades de los sindicatos en el FCES está el debate sobre la Carta de Derechos Fundamentales. Se deberá estudiar la forma de incorporación de las organizaciones empresariales, de trabajadores y otras de Chile y Bolivia al FCES según la fórmula de participación 4 + 2. Por último, el Observatorio Permanente suministra información al FCES.

Hacia el Parlamento del Mercosur

La creación de la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) representa un paso inicial importante hacia el reconocimiento de que el Mercosur requerirá en un futuro próximo contar con un órgano parlamentario de toma de decisiones. También en la agenda del Mercosur debería figurar la creación de tribunales de justicia supranacionales.

Institución de gestión fundamental

En el organigrama del Mercosur, la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) aparece como órgano de consulta del Grupo Mercado Común (GMC), pero el objetivo de los sindicatos deberá ser apoyar las iniciativas de sectores parlamentarios para transformar la CPC en un auténtico parlamento supranacional ubicado en el organigrama del Mercosur como institución de gestión fundamental. Esta estrategia sindical se fundamenta en el carácter sociopolítico de los sindicatos que reivindican su derecho a «hacer política» preservando su autonomía, a vincularse con los partidos políticos afines a los trabajadores y a llevar a los parlamentos nacionales el debate sobre los temas sociolaborales supranacionales. La CPC ha indicado su interés por los temas sociolaborales al: *a)* incorporar a su agenda el tratamiento de la Carta de Derechos Fundamentales (es previ-

sible que la Carta sea tratada también en algunas de las Asambleas Legislativas Nacionales de los países miembros); *b)* firmar con la OIT en septiembre de 1997 la Declaración de Buenos Aires, para iniciar una campaña para erradicar el trabajo infantil; y *c)* establecer con la OIT una agenda para acordar políticas y programas contra la discriminación y la exclusión social.

Las instituciones sociolaborales del Mercosur a nivel nacional

Al momento de la formación del Mercosur no faltaron las voces que auguraban su fracaso. Es cierto que las asimetrías en cuanto a las estructuras productivas y de servicios, a la densidad territorial y poblacional, a la educación y formación profesionales, y a las diferentes líneas de inserción con los mercados mundiales, sumadas a las viejas políticas económicas proteccionistas, auguraban dificultades. La globalización y la interdependencia mundial, la formación de regiones económicas y la fuerte presión internacional en favor del libre comercio, de la apertura y de la desregulación fueron factores poderosos que incidieron en la conformación del Mercosur.

Era necesario cambiar el rumbo

Pero no fueron sólo los factores externos los que motivaron la formación del Mercosur. Fueron también factores internos que impulsaban a diseñar economías nacionales de escala para lograr una inserción dinámica de los países de la subregión en los mercados mundiales, estrategia que aplicaba Chile con éxito desde hacía una década. De allí que el Tratado de Asunción, fundacional del Mercosur en 1991, contara con el apoyo de las fuerzas políticas, empresariales y sindicales de los países involucrados, y que las sociedades nacionales dieran su apoyo. Es imposible entender al Mercosur sin aceptar que en las sociedades nacionales existía, antes de su formación, la percepción de que era necesario cambiar el rumbo, superar los modelos económicos cerrados y proceder a la apertura y a la integración.

Raíces en las sociedades nacionales

La idea de que el Mercosur no tendría futuro incluía la siguiente formulación: el Mercosur terminaría siendo una «superestructura burocrática» sin raíces en las sociedades nacionales. La experiencia ha demostrado lo contrario: en cada país involucrado han florecido instituciones que agrupan empresarios, técnicos, centros de investigación e información, centros de intercambio cultural, publicaciones, etc., dedicadas a promover diversas actividades dentro del Mercosur. El Mercosur se ha instalado en el «sentido común» de una parte sustancial de la población de los países.

Un ejemplo claro de la extensión del tejido político-institucional del Mercosur en los países se observa entre 1991 y 1995 con la creciente formación de comisiones y grupos de trabajo entre las agencias especializadas de los gobiernos (en particular, en los ministerios de relaciones exteriores y economía) y representaciones de organizaciones empresarias y de trabajadores. Lo que hoy – según Ouro Prêto – son los Subgrupos del GMC y la Comisión de Comercio, han sido los ámbitos de una participación inédita de los «sectores privados» nacionales en el desarrollo del Mercosur.

Dentro de este contexto debe valorarse: *a)* la existencia de grupos de trabajo tripartitos nacionales del Subgrupo núm. 10; y *b)* la formación de las secciones nacionales del FCES, constituidas en los cuatro países. Es previsible que estos foros nacionales del FCES – en tanto debaten políticas económicas, sociales laborales, etc. para la integración – se conviertan en mesas de negociaciones para acuerdos y pactos sociales que faciliten la participación en el Mercosur. Las secciones nacionales del FCES podrían ser ámbitos de negociaciones de los sectores privados con impacto sobre los gobiernos.

Carta de Derechos Fundamentales

En diciembre de 1993, la CCSCS aprobó su proyecto para la mencionada Carta de Derechos Fundamentales, cumpliendo así con una resolución adoptada en el entonces SGT núm. 11. Como hemos adelantado, la Carta está en la agenda del SGT núm. 10 y será también tema del FCES y del CPC.

Dicha Carta se basa jurídicamente en los convenios y recomendaciones de la OIT y en los principios básicos de Declaraciones, Pactos y Protocolos que integran el patrimonio jurídico de la humanidad, y particularmente en el Protocolo de San Salvador[1].

Los fines de la Carta son los siguientes:

a) la incorporación institucional de la dimensión social al Mercosur;

b) la aprobación de instrumentos de un espacio social del mercado integrado, que garantice los derechos esenciales en el área social;

c) que obligue a los Estados Miembros a ratificar, aplicar y cumplir con los convenios básicos de la OIT;

d) que los derechos fundamentales sean progresivos.

La Carta ha sido dividida en dos partes y siete secciones.

Las secciones de la primera parte son:

- Alcance y dimensión social de la integración
- Derecho a la libre circulación de los trabajadores
- Derechos fundamentales de la persona y de los trabajadores
- Derechos colectivos
- Derechos a la seguridad social.

Las secciones de la segunda parte son:

- Aplicación de la Carta
- Control del cumplimiento de la Carta.

El proceso de negociaciones y la eventual aprobación de la Carta será largo y no estará exento de dificultades. La Carta, al establecer el perfil social y los derechos laborales de los trabajadores en el Mercosur: *a)* fija normas laborales y sociales supranacionales, y los instrumentos de control de la aplicación obligante a los signatarios del Tratado de Asunción; *b)* obliga a los gobiernos a compatibilizar «hacia arriba» las normas laborales nacionales; y *c)* es fuente para directivas y propuestas legislativas sobre las materias incluidas. Lógicamente, el documento de la CCSCS debe ser entendido como una propuesta para el debate y las negociaciones tripartitas. En este sentido, la Carta podría sufrir modificaciones para lograr el consenso entre las partes.

Un instituto de regulación para ámbitos de negociación

Cuando las organizaciones de trabajadores elaboraron la Carta, estaban pensando en un tipo de integración en la cual la dimensión social no se limitase a establecer normas laborales básicas que obligasen a las Partes a cumplir con un núcleo duro de convenios internacionales de la OIT y las legislaciones laborales (como es el caso del Tratado de Libre Comercio entre el Canadá, los Estados Unidos y México). Los sindicatos acordaron un modelo de dimensión social para el Mercosur que articula los derechos laborales y sociales con las sociedades y los sistemas políticos nacionales para convertir la Carta en una instancia de regulación para diversos ámbitos públicos y privados de negociación. La Carta Social es también un programa social de profundas implicaciones en la lucha por renovar progresivamente las sociedades, las economías y los sistemas políticos. La Carta incidirá en las políticas destinadas a modernizar los sistemas productivos y mejorar la calidad de vida y los niveles de empleo, etcétera.

La Carta es un objetivo estratégico de largo plazo, pues su aprobación e implementación incluye un cambio en la correlación de fuerzas en cada país en favor de bloques populares progresistas y de freno al «capitalismo salvaje».

Emergencia de una ciudadanía social

Para las organizaciones de trabajadores, la Carta regulará el mercado de trabajo supranacional y tendrá sus efectos sobre los mercados de trabajo nacionales. Es por eso un objetivo prioritario de la acción sindical. En efecto, la constitución de un mercado de trabajo supranacional regulado por la Carta afianzará los derechos de los trabajadores, en particular los derechos colectivos e individuales, la seguridad social, etc., favoreciendo la emergencia de la «ciudadanía social» en el Mercosur.

En 1997 se iniciaron negociaciones tripartitas dentro del Subgrupo núm. 10 para acordar un Protocolo Adicional del Tratado de Asunción que incluya derechos laborales y sindicales básicos (cláusula social) con mecanismos de control y sanción de violaciones por los Estados Miembros. Pero ese Protocolo sólo sería aceptado por las organizaciones de trabajadores si incluyese expresamente que es el primer escalón hacia la futura incorporación de la Carta en la estructura normativa supranacional del Mercosur.

Breve comentario sobre los efectos del Mercosur sobre el Derecho laboral

Los efectos sociales positivos de la integración regional dependerán en última instancia del crecimiento económico y del comercio, de las políticas de distribución de ingresos, etc., y tendrán efectos a medio y largo plazo. Pero los efectos laborales negativos pueden ser mucho más inmediatos. Es claro que el esta-

blecimiento en el año 2006 de una zona de libre comercio intrarregional con arancel cero entre los países del bloque, como es el caso del Mercosur, puede provocar situaciones de desempleo sectorial, por desaparición o contracción de empresas y aún de sectores productivos enteros, en los países que sin protección arancelaria ya no podrán competir con otros países del grupo. El otro efecto social negativo de la integración es el riesgo de «dumping social».

Acciones sindicales por rama de actividad

La disminución o la anulación de las protecciones arancelarias en el comercio entre los países de la región, tanto como la necesidad del bloque en su conjunto de competir mejor con el resto del mundo, puede llevar a las empresas a buscar su competitividad a expensas de las condiciones de trabajo, y a los gobiernos a tolerar – si no alentar – tales prácticas. La fuerte incidencia de las empresas multinacionales en el Mercosur acelerará la formación de espacios empresariales supranacionales. Estos fenómenos exigen a los sindicatos coordinar sus acciones por rama de actividad para controlar a las empresas multinacionales, objetivo que podría plasmarse en modalidades de negociación colectiva supranacionales.

Normas supranacionales

En tanto red normativa de las relaciones laborales tendiente a la protección del trabajador, el Derecho laboral no puede permanecer insensible frente a los efectos de la integración en el mercado de trabajo. La Carta de Derechos Fundamentales creará normas supranacionales. Pero se necesita desarrollar un Derecho laboral supranacional, destinado a regular aquel nuevo escenario regional y armonizar los respectivos Derechos laborales nacionales con las nuevas realidades regionales.

Como aporte a la elaboración de políticas sindicales frente al desafío de elaborar un Derecho laboral supranacional progresista, la CCSCS ha creado una comisión para determinar: *a)* las técnicas jurídicas de elaboración de normas laborales en los espacios de integración regional; *b)* las normas laborales internacionales prioritarias (convenios internacionales de la OIT); y *c)* la manera en que el Derecho individual del trabajo se ve afectado por la integración económica regional.

Bases para una cultura sindical supranacional de progreso y solidaridad en el Mercosur

Puede afirmarse con cierto grado de seguridad que en los próximos diez años se terminarán de consolidar las estructuras económicas y políticas del Mercosur. Se han cumplido las metas básicas de libre comercio y de unión aduanera imperfecta a través de los acuerdos arancelarios diferenciados (sobre la base del arancel cero generalizado para principios del siglo próximo). Los mercados de los países del Mercosur se están «interpenetrando» velozmente a través de políticas de división del trabajo cuyos componentes fundamentales son la constitución de Brasil como gran eje industrial-financiero y la Argentina como gran eje agroindustrial. El sistema supranacional incluye un «banco» supranacional estatal, el BANASUR, que coordinará operaciones económicas y financieras entre los Estados Miembros. La división del trabajo en el espacio de la integración ha sido acelerada por las actividades de las empresas multinacionales y de los grandes grupos económicos. El Mercosur vivirá en tensión entre dos grandes polos de atracción: la gran zona de libre mercado diseñada por Estados Unidos para todo el continente y el reciente desembarco de la Unión Europea. Empresas de origen asiático – en particular japonés – ya están tratando de vincularse con el Mercosur.

No exento de colisiones

Sin embargo, la edificación del espacio económico subregional no estará exenta de colisiones entre los gobiernos para proteger sectores productivos y de servicios, en materia de seguridad de fronteras, etc. En lo sustancial, coexisten dos modalidades de integración: la que alberga casi exclusivamente los intereses empresariales y la que podría expresarse como representativa de un modelo de equilibrio y desarrollo autosustentables entre los mercados nacionales y el mercado supranacional.

Redes culturales: solidaridad o individualismo

La edificación institucional del Mercosur incluyó componentes político-institucionales que podrán ser: *a)* de signo positivo (promoviendo, por ejemplo, la construcción del parlamentos, el fortalecimiento del FCES, etc.); o *b)* de signo negativo (disminuyendo / anulando el

perfil de las instituciones de participación política democrática de partidos, organizaciones empresariales, sindicatos, movimientos sociales progresistas, etc.). Por último, la edificación del Mercosur podría desembocar en el plano cultural en: *a)* la constitución de una red de instituciones científicas y educativas nacionales y supranacionales basada en valores comunes de integración, identidad de metas y solidaridad entre los pueblos; o *b)* en el sistema de valores de un capitalismo individualista, basado en el éxito económico y en el consumismo de segmentos privilegiados de las sociedades nacionales y en la exclusión por la pobreza y ausencia de educación y formación profesional de calidad de otros segmentos de las sociedades nacionales. La primera opción cultural servirá para solidificar las sociedades nacionales; la segunda conduce a la balcanización y a la disgregación de las débiles sociedades civiles nacionales. Esta última alternativa puede ser caldo de cultivo para desviar las demandas de equidad social sustituyéndolas por el odio y el chovinismo con base en los excluidos.

Opciones culturales y medios de comunicación

Debe destacarse que la creciente influencia de los medios de comunicación (especialmente de la televisión, de Internet, de publicaciones) será determinante en la cristalización de una u otra opción cultural. Debe señalarse que ya se está hablando del «Mercosur cultural», esto es, de un conjunto de políticas y acciones que universidades, centros de investigación, ONG, etc., están desarrollando para fomentar intercambios culturales, compatibilizar planes de estudio y cooperar en la investigación científica. Los sindicatos deberían incorporarse a estos esfuerzos de construcción cultural, científica y educativa en la región.

Superar los prejuicios nacionalistas

Las organizaciones sindicales de los países involucrados no pueden permanecer indiferentes a los cursos alternativos abiertos en la construcción del Mercosur. Para los sindicatos, el tipo de integración que prevalezca terminará por potenciarlos o por debilitarlos. En los últimos seis años (1990-1996), la CCSCS, la acción de los secretariados profesionales internacionales, las reuniones de la Confederación Latinoamericana de Trabajadores, etc., han permitido a trabajadores de distintos países, hasta ayer aislados y con fuertes prejuicios nacionalistas, acercarse y dar los primeros pasos hacia la superación entre los sindicatos de los prejuicios nacionalistas para avanzar en la articulación de confianzas y de un lenguaje sindical común. Este hecho inédito, en gran medida posible por la acción de la CCSCS y del sindicalismo internacional, debe ser considerado como parte integrante de un sistema de valores políticos, sociales y morales comunes a los trabajadores de los Estados Miembros. Esa construcción cultural sindical supranacional llevará tiempo pero será extraordinariamente beneficiosa para los trabajadores y los pueblos de los países del Mercosur que con su trabajo y sacrificio aportan todos los días a lo que deberá ser la edificación de un espacio económico, social y político supranacional.

Nota

[1] Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, Protocolo de San Salvador, Serie sobre tratados núm. 69, OEA-SER. A-44, SEPF, Washington, 1989, pág. 43.

Bibliografía

AMADEO, E. y otros: *Costos laborales y competitividad industrial en América Latina*, Ginebra, OIT, 1997.

BABACE, H.: *Propuesta política sindical sobre estructura y funciones del FCES*. OIT, 1995.

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

BARCELO, H.: *Políticas sindicales y laborales para los ámbitos de participación de los trabajadores en el Mercosur*. FCES y Subgrupo núm. 10, OIT, 1995.

CIOSL-ORIT: *La alternativa; democratizar la globalización***.** XIV Congreso Continental, Santo Domingo, 1997.

CONTE GRAND, A.: *Seguridad Social y los procesos de integración*. OIT, ETM, Chile, Santiago, 1995.

DAUDERSTÄDT, M.: «¿Es posible una política comercial global?», *Nueva Sociedad*, núm. 143, Caracas, 1996.

ERMIDA URIARTE, O.: *Mercosur y Derecho Laboral*. FCU, Montevideo, 1996.

FCES (Sección Uruguay): *Políticas de promoción del empleo*, Montevideo, 1997.

GALIN, P., Y FELDMAN, S.: *Sistemas de información sobre el empleo no registrado en los países del Mercosur*. OIT, Buenos Aires, 1996.

GARMENDIA MÁRQUEZ, M.: *La legislación laboral relativa a la mujer en los países del Mercosur y Chile. Un estudio comparativo*, OIT, Chile, Santiago, 1995.

MARSHALL, A.: *Protección del empleo en América Latina: las reformas de los 90 y sus efectos en el mercado de trabajo*. OIT, Buenos Aires, 1996.

MOABRO, H.: *Diseño del FCES del Mercosur*. OIT, 1995.

NOTISUR: «Mercosur: un desafío, una esperanza», *Revista de la cultura del trabajo*, núm. 48, 1994.

OIT: *El empleo en el mundo 1996-1997. Las políticas nacionales en la era de la mundialización*. OIT, Ginebra, 1997.

—. *Panorama laboral 96*, Lima, 1997.

—. *Las relaciones laborales en el Cono Sur*, Informe RELASUR, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1995.

PORTELLA DE CASTRO, M.S.: «Mercosur, mercado de trabajo y desafíos para la acción sindical», en *Nueva Sociedad*, núm. 143, Caracas, 1996.

SARTELLI, E.: «Mercosur y clase obrera: las raíces de un matrimonio infeliz», en *Realidad económica*, núm. 146, Buenos Aires, 1997.

El Mercosur y los desafíos para la integración y participación de la mujer en el mundo del trabajo

Petra Ulshoefer
Especialista Principal
Cuestiones de Mujeres y Género, OIT

Globalización y regionalización de la economía y su efecto sobre el empleo. Aspectos generales y el caso de América Latina

Si bien la globalización de las economías no constituye un fenómeno históricamente nuevo, sus connotaciones actuales revisten una dimensión especial, ya que aceleran los procesos de interrelación económica, financiera y hasta cultural entre las naciones del mundo entero. Una de las características centrales de esta globalización es la liberalización de los mercados nacionales que llevan a fortalecer o modificar los esquemas de integración económica ya existentes y afectan los pactos o acuerdos de integración económica en las subregiones del mundo y de América Latina.

Dos procesos paralelos

Numerosos estudios han analizado el impacto de este proceso globalizador sobre los mercados de trabajo. En este contexto, el informe de la OIT intitulado *Políticas de empleo en una economía mundializada* (OIT 1996a) postula que, a pesar del desmejoramiento en el nivel del empleo y de las condiciones de trabajo a nivel mundial, tanto en los países industrializados como en los países en desarrollo, el objetivo político del pleno empleo debe mantenerse. Este objetivo, no obstante, debería perseguirse con un horizonte a largo plazo y hay que otorgarle nuevas definiciones más acordes con la actualidad. Según el estudio citado, a pesar de que los problemas de empleo han existido desde los años setenta u ochenta, no se puede hablar de una desaparición de empleos. Se vislumbran, más bien, cuando menos, dos procesos paralelos en el mundo del trabajo actual y de futuro cercano: por un lado, han aparecido, a la par de las formas «típicas» o «clásicas» de trabajo, formas de trabajo distintas pero interrelacionadas con las primeras, de carácter más flexible (trabajo por cuenta propia, empleo en régimen de tiempo parcial, trabajo temporal, diversas formas de subcontratación).

La brecha se incrementa

En segundo lugar, se ha producido una mayor segmentación del empleo, expresado en un fuerte crecimiento en la cúspide de la estructura del empleo, sobre todo en los países industrializados, pero también en los países en desarrollo. Ha aumentado el personal profesional, técnico y administrativo, incluyendo a un porcentaje considerable de mujeres, que en varios casos han tenido acceso a mejores condiciones de empleo. Por otro lado, la importancia de los trabajos manuales se ha reducido o mantenido. Esto significa que la brecha entre los empleos de buena y de mala calidad se está incrementando: los buenos empleos parecen reservados para la mano de obra con una muy buena base educativa formal, bien preparada para el mundo del trabajo, calificada y móvil, mientras que las personas semi-calificadas o no calificadas tendrían que conformarse con bajas remuneraciones y condiciones de empleo inestables, entre ellas una mayoría de trabajadoras mujeres.

¿Mayor igualdad o brechas profundas?

En 1996, la economía latinoamericana se ha recuperado en comparación con los años anteriores (OIT 1996b). No obstante, los problemas de empleo se han acentuado, debido, entre otros, a la reducción del aparato estatal y a los ajustes de la industria manufacturera y del sector privado moderno en general. Ha habido una limitada expansión de las ocupaciones de buena calidad en el sector moderno, sobre todo en los servicios, mientras que el sector informal continuó absorbiendo la mayor parte de la mano de obra expulsada de este sector.

Las mujeres se encuentran tanto entre los ganadores como entre los perdedores de los procesos de cambio, pero debido a las características específicas de su inserción laboral, se han visto afectadas en forma distinta que los hombres.

En este artículo interesa analizar a grandes rasgos el impacto diferenciado de la apertura económica sobre la fuerza de trabajo, fundamentalmente sobre las mujeres trabajadoras; si los cambios ocurridos apuntan hacia una mayor igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, o si más bien contribuyen a profundizar las brechas existentes, creando nuevas desventajas para las mujeres. Finalmente, frente a las tendencias observadas, se discuten posibles líneas de acción a nivel de las instancias del Mercosur y de los países miembros, tendientes a lograr una mayor equidad de género en su desarrollo económico y social.

Aspectos sociales y laborales en los acuerdos de integración regional

Para la OIT, uno de los aspectos más importantes de los procesos de integración económica se relaciona con la dimensión social o sociolaboral de los acuerdos comerciales que adoptan los países. Los tratados del Mercosur, desde sus inicios en 1991 (Tratado de Asunción), incluyen la dimensión social, es decir, la preocupación por incorporar cuestiones de carácter sociolaboral en forma paralela a los acuerdos comerciales. En este Tratado se menciona claramente que uno de los objetivos del futuro Acuerdo de Libre Comercio sería acelerar los procesos de desarrollo económico con justicia social y mejorar las condiciones de vida de los habitantes de las naciones que suscriben este Acuerdo. Uno de los reflejos de esta preocupación por la dimensión social en los acuerdos del Mercosur es, sin duda, la creación de grupos tripartitos de deliberación. Así, en el año 1991, se creó el Subgrupo de Trabajo núm. 11, de carácter tripartito, encargado de analizar cuestiones relacionadas con el mercado de trabajo, las relaciones laborales, el empleo y la seguridad social. Uno de los resultados del trabajo de este grupo, que finalizó sus labores en 1995, fue la consideración de 34 convenios internacionales del trabajo como convenios esenciales y de vital importancia para ser incorporados en los futuros acuerdos de homologación y minimización de asimetrías en las legislaciones nacionales, asignándoles el carácter de cuerpo legislativo estándar o marco orientador para las regulaciones laborales de los países del Mercosur.

Principio-guía sin estándares mínimos

Las organizaciones de los trabajadores de los países del Cono Sur elaboraron además una Carta Social que incluye un capítulo sobre la igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras, basándose en los respectivos convenios internacionales de la OIT. Esta Carta se inspira en la Carta Comunitaria de Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores de la Unión Europea. Asimismo, se tuvo presente el Acuerdo Suplementario sobre Asuntos Laborales del Tratado de Libre Comercio de América del Norte de 1993. Entre los principios-guía de este Acuerdo se plantea la eliminación de todas las formas de discriminación entre hombres y mujeres en el campo laboral, pero sin establecer estándares mínimos comunes para los países signatarios.

Discusión soslayada

Parece difícil lograr el objetivo planteado por las organizaciones de trabajadores del Cono Sur en el sentido de vincular estas normas laborales con la violación de algunos de sus aspectos con sanciones comerciales, ya que en las deliberaciones actuales de las instancias del Mercosur se ha dejado de lado la discusión en torno a este instrumento. No obstante, la mencionada Carta Social constituye un instrumento de referencia importante para los trabajadores y para la participación de las mujeres en el contexto general de la integración regional.

El subgrupo tripartito dará las pautas

Posteriormente, y en base al protocolo de Ouro Prêto (1994), en 1995 se crearon dos instancias particularmente relevantes para el cambio sociolaboral. En mayo de 1996 se creó otro subgrupo tripartito de trabajo con objetivos similares, el Subgrupo técnico núm. 10, sobre Asuntos laborales, empleo y seguridad social. Si bien este nuevo subgrupo de trabajo al igual que su antecesor no trata la situación de las mujeres trabajadoras como tales, se ha estudiado la posibilidad de que entre las personas representantes de los ministerios del trabajo y las principales organizaciones de empleadores y de trabajadores participen hombres y mujeres interesados en promover la temática de la igualdad de oportunidades. Por otro lado, a nivel de los estudios y diagnósticos encargados por las tres comisiones

de este subgrupo se podría incluir la dimensión de género que enriquecerá sin duda el análisis y dará las pautas para una acción política posterior de acuerdo a las evidencias encontradas.

Nivel de intenciones

El otro mecanismo es el Foro Consultivo Económico-Social, en el que no participan los gobiernos pero en el que participan delegados empleadores y trabajadores, además de otras agrupaciones de la sociedad civil tales como asociaciones de consumidores (Argentina y Brasil), cooperativas y profesionales universitarios (Uruguay) . Se ha planteado al Foro la posibilidad de que incorpore además a grupos y organizaciones de mujeres y/o los organismos gubernamentales de promoción de la mujer. Hasta ahora, no se han constatado avances significativos a este respecto.

En el marco de las normas fundamentales

En el ámbito del fortalecimiento de la dimensión sociolaboral del Mercosur se han definido dos principales áreas para el análisis: por un lado, como ya se mencionó, es necesario respetar y elevar las normas laborales, promoviendo los derechos humanos fundamentales de los trabajadores y trabajadoras. Todos los organismos que forman parte de la OIT, incluidas las organizaciones de los empleadores, han reconocido los siete convenios de derechos humanos fundamentales considerados como el marco regulador para las relaciones de trabajo. Entre éstos, dos relacionados con la igualdad de género: la prohibición de la discriminación en el empleo y la ocupación (Convenio núm. 111) y la igualdad de remuneración entre mujeres y hombres (Convenio núm. 100). Estas normas internacionales han sido recogidas en las discusiones sobre los derechos fundamentales o principios básicos y sobre la forma más adecuada de controlar la aplicación de estos derechos actualmente en curso en la Comisión núm. 1 (Costos laborales y dimensión social del Mercosur) del Subgrupo de Trabajo núm. 10.

Elevar las normas y fortalecer las instituciones

El reto del futuro consistiría, en primer lugar, en elevar el estándar de las normas laborales en todos los países, o sea, lograr cierta homologación «hacia arriba», teniendo un marco para la actuación homogénea en los países del Mercosur. En segundo lugar, se trataría de promover o fortalecer, donde ya existen, las instituciones laborales en los países señalados que se proponen desarrollar los recursos humanos, elaborar las políticas de mercado de trabajo, promover nuevas formas de diálogo social y crear consenso entre los actores sociales. En el marco de estas políticas revistirá gran importancia el fomento de la igualdad de oportunidades y de trato entre hombres y mujeres en el trabajo.

Reuniones internacionales de sensibilización

En los últimos años, las mujeres, organizadas en diferentes instancias de promoción de la igualdad en los países del Cono Sur, han intensificado sus esfuerzos para generar información sobre la posición actual y futura de la fuerza de trabajo femenina en el marco de los procesos de integración. Se han realizado una serie de encuentros nacionales e internacionales con el objeto de sensibilizar a los actores sociales y políticos de los países del Mercosur y Chile en torno a la importancia de esta temática, y para fortalecer la capacidad de negociación de las trabajadoras. Entre las reuniones de carácter internacional se pueden mencionar: el primer Seminario sobre Mujer y Mercosur, organizado por UNIFEM/FLACSO/BID en 1995 en São Paulo; el Encuentro «Hacia la igualdad de oportunidades para las mujeres en el trabajo y la producción en el marco del Mercosur, Chile y Bolivia», organizado por el Consejo Nacional de la Mujer de Argentina con el apoyo de la Unión Europea, en Buenos Aires (también en 1995), y el Segundo Seminario sobre Mujer y Mercosur de UNIFEM, realizado en abril del año en curso en São Paulo. La OIT participó en dichos eventos con presentaciones técnicas.

Propuestas imprecisas

Como resultado de los mencionados encuentros se han elaborado diversas propuestas destinadas a integrar la igualdad de oportunidades en las discusiones de los órganos del Mercosur. A pesar de que éstas aún parecen carecer de precisión e instrumentación, se han establecido algunas pautas a seguir, tanto en el ámbito de las políticas públicas como en el de información y difusión de esta temática.

Red clave y apoyo sindical

Por otro lado, a finales de 1995 se creó en Uruguay una instancia de «lobbying» de las mujeres denominada «Foro de Mujeres del Mercosur» que cuenta con capítulos nacionales en cada país del Mercosur. Uno de los grupos más activos se encuentra en Paraguay, donde ha conseguido transmitir sus inquietudes a la sección nacional del Foro Consultivo Ecónomico-Social de dicho país. En junio pasado, el capítulo Paraguay de este Foro organizó en ese país el III Encuentro de las Mujeres del Mercosur. Si bien en el transcurso de estos encuentros internacionales se han unificado criterios para impulsar estrategias de acción conjunta a nivel supranacional en favor de las mujeres, esta red al parecer aún no ha logrado ejecutar programas concretos y ejercer influencias palpables en los ámbitos institucionales de deliberación y decisión del Mercosur.

Las centrales sindicales de los países del Cono Sur a su vez han llevado a cabo una serie de encuentros y discusiones a nivel nacional y subregional sobre la futura situación de las mujeres trabajadoras en el marco de los procesos de regionalización y apertura económica.

Posición de la fuerza de trabajo femenina en el contexto de la integración regional del Mercosur

¿Nuevas desventajas o mayor igualdad?

La pregunta clave que nos ocupa en este texto es de qué manera los cambios productivos, tecnológicos y en la organización del trabajo que se llevarán a cabo en relación con la mayor apertura de los mercados mundiales afectarán a la posición de la mujer en el mundo del trabajo de los países del Cono Sur de América Latina. Estos cambios ¿profundizarán las discriminaciones existentes creando incluso nuevas desventajas para las mujeres trabajadoras, o más bien minimizarán la segmentación del mercado de trabajo por género y aumentarán las oportunidades para lograr una mayor igualdad entre los sexos?

Brechas entre las propias mujeres

Diversos estudios han tratado este asunto en los últimos años, sea en directa relación con el Mercosur, sea analizando nuevas formas de empleo para las mujeres (trabajo a domicilio, formas de subcontratación, impacto del cambio tecnológico y otros). Todos estos documentos coinciden en señalar que los procesos de globalización y de creciente integración regional representan tanto ventajas como desventajas para las mujeres, y que no se puede constatar una evolución homogénea y unidireccional. No obstante, en términos generales, las autoras de estos estudios se muestran escépticas en cuanto a los efectos positivos de estos procesos para la mayoría de las mujeres, salvo que se elaboren políticas, programas y mecanismos específicos que contrarresten sus impactos negativos. Asimismo, se profundizarán las brechas entre las propias mujeres, principalmente entre las altamente calificadas y las semi o no calificadas.

Cambios acelerados por la integración

Emitir juicios precisos sobre los posibles efectos futuros de procesos en marcha en una población determinada no resulta nada fácil: el Mercosur se encuentra en el segundo nivel de integración desde que en enero de 1995 se estableció la Unión Aduanera entre los cuatro países a los que en 1996 se asoció Chile. Muchos de los cambios económicos se hubieran introducido quizás también sin el proceso de integración, pero seguramente se han acelerado e intensificado como consecuencia de éste. Para el caso del trabajo de las mujeres, y a pesar de los documentos citados, aún se carece de análisis de casos que ilustren su situación en determinados sectores económicos, comparándola con la de los hombres, que permitan extrapolar tendencias que vayan más allá del caso concreto estudiado. Muchas veces, la falta de estadísticas desagregadas por sexo hace necesaria la utilización de métodos cualitativos de análisis, que, a su vez, carecen de representatividad. Por otro lado, la aplicación del concepto de género y el estudio de la situación de las mujeres en el trabajo desde una perspectiva de la promoción de la igualdad de oportunidades con los hombres es bastante reciente (Frohmann y Romaguera, 1996).

Ubicar la fuerza de trabajo femenina

Para analizar el impacto del proceso de integración regional en el Cono Sur sobre el empleo femenino algunas autoras sugieren, por un lado, fijar la mirada en los sectores «ganadores» y los sectores « perdedores» de las diferentes ramas económicas y, por el otro, en los cambios productivos y organizativos que ocurren a nivel de determinadas empresas y establecimientos y que afectan a los puestos de

trabajo (Yáñez y Todaro, 1997). A esto se podría agregar la necesidad de identificar relaciones de dependencia productiva y comercial entre diferentes tipos de empresas e individuos (cadenas de subcontratación), ubicando la fuerza de trabajo femenina en estos contextos.

Ventaja estratégica en el sector servicios

Como en otros países del mundo, las mujeres de los países del Cono Sur de América Latina tienen en principio un buen punto de partida para enfrentarse con los nuevos retos de la globalización: han disminuido sus tasas de fertilidad y aumentado sus expectativas de vida; han incrementado su nivel de educación formal secundaria y universitaria, igualando o superando la de los hombres; han logrado aumentar constantemente su inserción cuantitativa en el mercado de trabajo, tanto en forma dependiente como independiente, y han podido integrarse en algunos nuevos tipos de ocupaciones y nuevos puestos de responsabilidad. Estas nuevas oportunidades de trabajo para las mujeres se han dado principalmente en el sector servicios, que es considerado un área de futuro para el trabajo femenino. Es sin duda en este sector donde la mujer tiene una ventaja estratégica; no obstante, la calidad de su inserción depende del subsector de los servicios en que se ubique.

Comparten una situación similar

Si bien las tasas de participación económica de las mujeres varían en los países del Mercosur y Chile (para 1995 las cifras eran: Argentina 39,3 por ciento; Chile 31,8 por ciento; Paraguay 33,3 por ciento en áreas urbanas; Uruguay 42 por ciento, y en Brasil 45 por ciento en zonas urbanas en 1990)[1], tienen sin embargo varias características comunes: su participación se incrementa en la medida que aumenta su nivel educacional; lentamente se presenta un mayor acercamiento a las tasas de participación de los hombres; las mujeres tienen trayectorias laborales más continuas, ya que en la edad más reproductiva no bajan sus tasas de participación económica. También en los aspectos negativos de su inserción laboral las mujeres de los países del Cono Sur comparten una situación similar: reciben en promedio una remuneración significativamente menor que la de los hombres por un trabajo de igual valor (entre 30 y 40 por ciento menos, especialmente pronunciado en el caso de Brasil). Las cifras para Argentina y Chile incluso muestran mayores diferencias de remuneraciones en los niveles de trabajo más calificado. La desocupación, el subempleo, el empleo temporal y el trabajo a domicilio son más elevados entre las mujeres. Además, como en otras partes del mundo, se constata una marcada segregación ocupacional en forma horizontal (poca diversidad profesional en el caso de las mujeres) y vertical (escasa participación de mujeres en cargos directivos, sobre todo en el sector privado y en las organizaciones sindicales y empresariales).

Un contingente creciente de trabajo precarizado

Estudios sobre el impacto que las innovaciones tecnológicas y los cambios organizativos en las empresas tienen en la fuerza de trabajo han llegado a conclusiones similares: en algunos subsectores de servicios, las mujeres se han beneficiado de nuevas y mejores oportunidades de empleo, pero en el sector manufacturero, la introducción de tecnología de punta y de nuevos sistemas de producción de tipo calidad total las está relegando a un segundo nivel. Por su formación escolar y profesional posterior, los hombres están mejor preparados para adaptarse a las nuevas exigencias del mercado de trabajo (Yáñez y Todaro, 1997). Además, en los nuevos encadenamientos productivos, las mujeres se concentran en las empresas «mano» y se encuentran cada vez menos en las empresas matrices, constituyendo de esta manera un contingente creciente en la fuerza de trabajo precarizado (Abramo, 1997). Entre las principales razones de la situación desventajosa señalada se pueden mencionar las siguientes: la ya citada falta de calificación profesional; la imagen de alto costo relacionado con la maternidad que los empleadores tratan de contrarrestar con remuneraciones más bajas; los estereotipos de baja rentabilidad de la mano de obra femenina asociados al punto anterior; y la búsqueda de mayores facilidades para compatibilizar las responsabiliades familiares con el trabajo profesional por parte de las propias mujeres.

Negocios que permiten flexibilidad

Pero también el sector de las microempresas se caracteriza por un sesgo de género. Pardo (1996) muestra que en Chile las mujeres microempresarias se concentran en los sectores económicos en que tienen que hacer frente a

una mayor competencia en el marco de la apertura económica (prendas de vestir, tejidos de punto, cuero y calzado), mientras que las empresas manejadas por hombres han resultado más exitosas (productos de madera y muebles, productos metálicos). La autora explica las diferencias encontradas por la prioridad que las mujeres asignan a su papel de madres, esposas y amas de casa, que las lleva a seleccionar negocios que les permiten mayor flexibilidad para cumplir con sus obligaciones familiares o estar más cerca del hogar.

Medidas de políticas activas de promoción de la igualdad de oportunidades y de trato para las mujeres

Los profundos cambios ocurridos y por venir en el marco de la globalización y de la regionalización, con sus efectos específicos en las mujeres trabajadoras, hacen necesaria una intervención estratégica que facilite su adaptación a estos cambios. El Estado, las organizaciones de trabajadores, pero también las propias afectadas, deben desarrollar estrategias «preventivas» que les permitan mejorar o mantener su posición en el mercado de trabajo. Sería conveniente que estas estrategias tuvieran en cuenta, cuando menos, tres elementos:

Actualización permanente

- Mejorar constantemente el nivel de calificación de las personas (formación permanente). El mercado de trabajo actual y del futuro cercano exige una sólida base educativa, pero también una actualización permanente y un perfeccionamiento de los conocimientos adquiridos. Esto requiere un cambio de actitud de todas las personas participantes en el mercado laboral, no sólo en las mujeres, aún cuando son ellas quienes por lo general han desarrollado menos perspectivas de largo alcance, definiendo con menor claridad un «proyecto laboral» como parte de sus «proyectos de vida».

Acceso a la información

- Orientarse por las oportunidades ocupacionales con futuro. Por lo dicho anteriormente, es particularmente importante que las mujeres tengan acceso a una información y orientación actualizadas, para que estén en condiciones de tomar decisiones de cara al futuro de la economía. Deben perseguir su ubicación en las áreas o subsectores ocupacionales con mayores perspectivas de desarrollo y mejores posibilidades de ingresos y ascensos, con miras a obtener empleos de mayor calidad.

Desarrollo de la capacidad empresarial y de autogestión

- La creciente escasez de puestos formales de trabajo exige cada vez más de las personas que estén en condiciones de proporcionar sus propios productos o servicios. Si bien esta opción se presenta tanto a los hombres como a las mujeres, son éstas las que muestran mayores dificultades de rentabilidad de sus negocios y las que encuentran mayores obstáculos para acceder a los créditos y otros insumos de producción.

Las mencionadas «estrategias preventivas» deberían formar parte de una política activa de promoción del empleo que respete el principio de la igualdad de oportunidades y de trato entre hombres y mujeres. Para que esta política sea efectiva, es recomendable abandonar posiciones reivindicacionistas privilegiando una argumentación positiva en cuanto a la situación de las mujeres en el mercado de trabajo. Resulta más aceptable para los actores involucrados hacer hincapié en que las mujeres poseen un potencial importante para contribuir al desarrollo económico que poner el acento en el combate contra la discriminación. Ciertamente persisten aspectos de franca discriminación de las mujeres en el mundo del trabajo que deberían eliminarse, pero es importante resaltar el papel de las mujeres como agentes económicos, tanto en el ámbito del empleo dependiente como en el del empleo independiente, por cuenta propia, y en empresas pequeñas y muy pequeñas.

«Seres vulnerables» sin protección

Por otro lado, se considera necesario que las políticas de promoción de la igualdad de oportunidades tengan un doble propósito: en varios sectores de los países del Cono Sur, como también en otras partes del mundo, aún prevalece un afán protector de las mujeres en el trabajo, que se basa en una percepción de las mujeres como «seres vulnerables». Si bien las mujeres constituyen un grupo mayoritario en varias ocupaciones de carácter precario (trabajadoras domésticas, trabajadoras a domicilio, trabajadoras a tiempo parcial, trabajadoras

temporales en la agricultura) en donde se requiere una mayor protección legal, deben desarrollarse paralelamente políticas activas de empleo focalizadas hacia las mujeres. Ello con el objeto de aumentar su nivel de competitividad, permitiéndoles que permanezcan en el mercado de trabajo y que mejoren su posición para acceder a empleos de mejor calidad en términos de remuneración y responsabilidad, o para que desarrollen negocios más exitosos.

Ambitos de intervención para la promoción de la igualdad de oportunidades en el trabajo

Fortalecimiento de los mecanismos y progresos notables

Acogiendo el compromiso adquirido en la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer en Beijing (septiembre de 1995), todos los países de la región han revisado sus políticas y programas relativos a la promoción de la mujer. Asimismo, han puesto en marcha o fortalecido mecanismos específicos, a efectos de dar cumplimiento a la aplicación de la Plataforma de Acción adoptada en esa conferencia. Entre estos programas, las acciones en el ámbito laboral están teniendo cada vez más espacio. Si comparamos la situación con la que prevalecía sólo algunos años atrás, cuando pocos organismos de promoción de la mujer y ministerios de trabajo habían incursionado en actividades conjuntas, podemos constatar avances notables. A este respecto cabe mencionar los siguientes ejemplos que se desglosan más adelante: existencia de convenios de cooperación entre las dos instancias gubernamentales mencionadas en todos los países del Mercosur y Chile; establecimiento de comisiones tripartitas para la igualdad de oportunidades en los cinco países (con distintos grados de formalidad); avances legislativos; programas de empleo focalizados en las mujeres; introducción de la temática en los ámbitos empresariales y profundización de acciones en las organizaciones sindicales.

Difusión rápida de la información

Estos avances en cuanto a la discusión y actuación en el área de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en el trabajo se deben sin duda a una mayor concienciación en estas materias por parte de las personas e instituciones que intervienen en el mundo laboral. Muchos factores han influido en esta situación, entre los que cabe destacar la rápida difusión de la información a través de los nuevos medios de comunicación y la asistencia de los organismos internacionales y donantes bilaterales. En este contexto, se ha valorado la contribución de la OIT, que ha impulsado una serie de acciones de información y formación de funcionarios y dirigentes, hombres y mujeres, en torno a este asunto.

Compromiso tripartito

La OIT ha insistido, en primer lugar, en la importancia de adoptar una política coherente de promoción de la igualdad, en todos los ámbitos del mundo laboral, tanto en el área legal como en el área práctica de la promoción del empleo, como parte integral de sus políticas generales en estos campos. Ello, teniendo en cuenta que las desventajas o discriminaciones que sufre una mayoría de mujeres obedecen a varios factores interrelacionados, y que, por lo tanto, resulta necesario adoptar medidas correctivas múltiples. En segundo lugar, se considera necesario que dicha política integral sea diseñada, ejecutada y guiada en forma conjunta por los principales actores laborales, los gobiernos y las organizaciones de empleadores y de trabajadores, con el apoyo de ONG activas y con experiencia en este campo. En tercer lugar, deberían introducirse mecanismos de supervisión y evaluación del impacto de esta política de igualdad, en base a indicadores de éxito previamente establecidos.

En este contexto, la integración regional de los países del Cono Sur basada en los acuerdos comerciales del Mercosur constituye una oportunidad idónea para fortalecer y enriquecer los esfuerzos desarrollados en los distintos países. La instancia supranacional del Mercosur puede dar un impulso adicional a las acciones desarrolladas en los respectivos contextos nacionales. Sería deseable avanzar hacia una cierta homogeneización de las políticas de igualdad de oportunidades, explorando algunas líneas de acción comunes. De acuerdo a las recomendaciones de la OIT y teniendo en cuenta los problemas de empleo que enfrentan las mujeres en los países del Cono Sur, se puede establecer el siguiente «programa tipo»[2]:

1. *Ambito legal*: referido a las principales estrategias para aprovechar o mejorar las disposiciones legales vigentes. Como base, hacer explícito el principio de la no discriminación y

de la igualdad de oportunidades en los textos legales (por ejemplo, el reciente proyecto de integrar este aspecto en la Constitución de Chile, y la reglamentación de la Ley núm. 16.045 (1989) de Igualdad de oportunidades y de trato en el empleo en Uruguay). Otras medidas a seguir pueden ser las siguientes:

a) revisión y derogación de las disposiciones discriminatorias que aún existan y que perjudiquen el trabajo femenino o el empleo de las mujeres en diversas ocupaciones;

b) inclusión, en forma paulatina, de los grupos más vulnerables de trabajadoras como las trabajadoras domésticas, las trabajadoras a domicilio, las trabajadoras agrícolas y las trabajadoras a tiempo parcial[3] en una legislación protectora;

c) nueva orientación para las normas de la protección de la maternidad en el contexto de las responsabilidades familiares como tarea compartida entre mujeres y hombres, el Estado, los actores sociales y la sociedad civil. (Como ejemplo cabe citar el Diagnóstico de la aplicación de la normativa de la maternidad en empresas seleccionadas, elaborado por el Ministerio de Trabajo de Chile.) Promover en este contexto el concepto de los derechos parentales;

d) adopción de medidas positivas y establecimiento de reglamentaciones para el control de su implementación (por ejemplo, la discusión sobre el concepto de «diversidad en el mercado laboral», a nivel nacional y a nivel de las empresas, en Brasil)[4];

e) promoción de la ratificación de convenios internacionales del trabajo de especial relevancia en cuanto a los puntos anteriores: Convenio núm. 156 (Trabajadores con responsabilidades familiares, para el caso de Brasil y Paraguay); Convenio núm. 175 (Trabajo a tiempo parcial); Convenio núm. 177 (Trabajo a domicilio); Protocolo al Convenio núm. 89 (Trabajo nocturno de las mujeres en la industria); Convenio núm. 171 (Trabajo nocturno).

2. *Control de la aplicación de la ley*: la ley por sí sola no garantiza el ejercicio de la igualdad si no existen mecanismos eficaces para controlar su aplicación. En este punto es importante considerar las siguientes medidas:

a) revisión y modernización de la actuación de la inspección del trabajo, integrando la dimensión de la promoción de la igualdad de oportunidades. Los programas de formación de los inspectores en Chile y Uruguay pueden citarse como ejemplos[5];

b) modernización de los procedimientos de justicia laboral y estudio de la posibilidad de revertir la carga de la prueba en casos de discriminación laboral (el último aspecto todavía es poco discutido en la región de referencia);

c) fortalecimiento de la negociación colectiva como un medio importante para promover la igualdad de oportunidades a nivel de las empresas, incluyendo acciones positivas (en todos los países se encuentran ejemplos, aunque todavía escasos y aislados, de convenios colectivos que incorporan cuestiones de esta naturaleza);

d) adopción de planes de promoción de la igualdad de oportunidades y de trato a nivel del gobierno, en la administración pública y en las empresas estatales (caso del Ministerio de la Administración Pública y de un proyecto del Consejo Nacional de la Mujer en Argentina);

e) creación o fortalecimiento de comisiones tripartitas para la igualdad de oportunidades en el empleo. (En Chile existe una comisión tripartita creada por Decreto del Ministro de Trabajo; también existe en Brasil, con énfasis en el combate contra la discriminación por motivo de género y raza; en Uruguay ésta se ha establecido por un Acuerdo de la Ministra de Trabajo, y en Paraguay se ha formado un grupo de enlace tripartito.)

3. *Políticas de empleo y desarrollo de los recursos humanos*: deberían fortalecerse los componentes básicos de una política activa de mercado de trabajo con perspectiva de género. Dicha política, que debería focalizar su acción en grupos destinatarios de la población femenina, basándose en información actualizada y desagregada por sexo, debería contemplar:

a) acciones o programas de información, orientación e intermediación laboral; prestaciones de desempleo en relación con una

oferta de recalificación y reconversión; sistemas de seguimiento de las medidas adoptadas, a efectos de evaluar su impacto respecto de la inserción laboral de las mujeres orientadas o capacitadas (por ejemplo, el programa de empleo para mujeres jefas de hogar de la Dirección Nacional del Empleo del Ministerio de Trabajo del Uruguay; el manual para la búsqueda de empleo para la mujer, elaborado y aplicado por el Ministerio de Trabajo y el Servicio Nacional de la Mujer de Chile; los servicios de orientación laboral para mujeres, del Consejo de la Mujer y del Ministerio de Trabajo de Argentina; el Convenio entre la Secretaría de la Mujer de la Presidencia y el Servicio Nacional de Promoción Profesional en Paraguay);

b) una vinculación de estos programas con el sector empresarial, a fin de estimular la contratación de mujeres, por medio de convenios o arreglos para la formación en las empresas, o subvenciones por parte del Estado (por ejemplo, la Ley del Empleo en Argentina);

c) programas de información, orientación y capacitación dirigidos a mujeres a cargo de microempresas o que trabajan por cuenta propia y líneas de crédito específicas (ejemplos en todos los países).

4. *Sistemas de apoyo a trabajadores y trabajadoras con responsabilidades familiares*: Argentina, Chile y Uruguay han ratificado el Convenio núm. 156, referido a la igualdad de oportunidades entre los trabajadores, hombres y mujeres, con responsabilidades familiares. El Convenio plantea la adopción de una política nacional que comprenda medidas que faciliten la armonización de la vida familiar con la vida laboral, básicamente a través de:

a) formas innovadoras para facilitar el cuidado de los niños, compartiéndolo entre varias entidades de la sociedad civil, el Estado, los gobiernos locales y los propios interesados, padres y madres;

b) disposiciones legales que establezcan licencias parentales con motivo del nacimiento o de la adopción de un hijo, la enfermedad de un hijo menor, y cierto tiempo de permisos autorizados para la educación de los hijos menores, a madres y/o padres;

c) nuevos arreglos de flexibilización del tiempo de trabajo, por día, semana, época del año o etapa de la vida laboral, no solamente para las mujeres sino también para los hombres.

Algunos comentarios finales

Los ejemplos citados en el capítulo anterior indican: en primer lugar, que en todos los países miembros del Mercosur y en Chile se realizan serios esfuerzos por eliminar discriminaciones y crear condiciones que favorezcan la igualdad de oportunidades en el mundo del trabajo; de acuerdo a la situación sociocultural y política específica de cada país, las acciones diseñadas a tal efecto se realizan con un ritmo y énfasis distintos. No obstante, y en segundo lugar, se pueden detectar ciertas acciones paralelas o similitudes entre la actuación de dichos países, en cuanto a la selección de las temáticas y de las metodologías utilizadas. El proceso de integración económica fortalecerá estas semejanzas, ya que facilitará el intercambio de informaciones y de experiencias también en estas materias.

Sigue siendo un «asunto de mujeres»

No obstante, parece difícil lograr que la dimensión de género se incorpore en los órganos de deliberación y de representación del Mercosur que tratan de los asuntos laborales y sociales. Una de las razones podría ser que gran parte de la sociedad aún percibe la igualdad entre hombres y mujeres como «un asunto de mujeres» y, en consecuencia, lo considera separadamente de los temas económicos y laborales, no como parte intrínseca de ellos e íntimamente relacionada con el paradigma de desarrollo y, por lo tanto, comprometiendo a la sociedad en su conjunto. ¿Cómo cambiar esta visión generalizada que en algunos casos está fuertemente arraigada en muchas de las organizaciones sindicales?

Asimetrías que perturban el equilibrio social y económico

Un punto de partida lo constituye sin duda la generación de información sistematizada y de estadísticas desagregadas por sexo. Disponer de evidencias no sólo sobre la situación de «los trabajadores» o de «la fuerza de trabajo» en su conjunto, sino destacando las diferencias existentes entre la situación de los hombres y de las mujeres, permitirá detectar asimetrías y

desigualdades que podrían perturbar no sólo el equilibrio social, sino también el equilibrio económico del respectivo país.

Mayor participación en la toma de decisiones

En segundo lugar, las propias mujeres interesadas deben estar mejor informadas y organizadas para proponer y negociar cambios que favorezcan su posición en el trabajo y en la sociedad. En particular, las mujeres organizadas en los sindicatos y las afiliadas a los gremios empresariales deberían desempeñar un papel protagónico en este sentido. Deberían promover la búsqueda de aliados para llevar a cabo sus estrategias con vistas a adquirir poder y lograr una participación más equitativa en el proceso de toma de decisiones, dentro de sus propias organizaciones, pero también fuera de éstas.

Reconocimiento legal de los órganos tripartitos

En tercer lugar, debe fortalecerse la constitución de órganos tripartitos de igualdad de oportunidades, integrados en forma paritaria por mujeres y hombres entre los actores sociales. ¿Cómo se fortalecerán estas instancias? Se debería apuntar a lograr su permanencia y reconocimiento legal; formar a sus miembros, perfeccionando su capacidad para realizar análisis y planificar actividades con perspectiva de género y para establecer planes de trabajo coordinados y guiados por mujeres pero ejecutados por los respectivos organismos competentes que existan en el país. Las comisiones tripartitas pueden contribuir a que el principio de la igualdad de oportunidades en el empleo se «incorpore a la práctica cotidiana de las relaciones laborales» (Márquez, 1997). Además, pueden generar instancias de coordinación que fortalezcan las iniciativas del sector gubernamental y de los actores sociales, como, por ejemplo, con jueces laborales, parlamentarios, funcionarios de las instituciones de formación profesional y con los medios de comunicación.

Eliminar los prejuicios

En cuarto lugar, deben promoverse políticas empresariales de recursos humanos con una nueva visión de género, eliminando prejuicios arraigados relativos a la capacidad productiva de la mujer y reconociendo la diversidad de la fuerza de trabajo sobre la base de criterios de eficiencia y calidad.

Una política que contemple la dimensión de género

Por último, cabe señalar la experiencia de la Unión Europea, que focaliza su Cuarto Programa de Acción sobre Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres (1996-2000) en la necesidad del *mainstreaming*. Este concepto aboga por el diseño de una política económica y social con dimensión de género. «*Mainstreaming* es la consideración sistemática de las diferencias entre las condiciones, situaciones y necesidades de mujeres y hombres en todas las políticas de la Comunidad, a nivel de la planificación, ejecución y evaluación, aplicándose éstas para Europa, los países industrializados y los países en desarrollo[6] (Comisión Europea, 1997). Nos parece pertinente discutir detalladamente la aplicación de este enfoque también para el caso de los países del Mercosur.

Notas

[1] Las cifras provienen de los siguientes estudios elaborados por consultores de la OIT, en el marco de un programa subregional de apoyo a la promoción de políticas tripartitas de igualdad de oportunidades: C. Berra, S. Mariani, N. Raimundo, M. J. Rodríguez, 1997, para Argentina; M. Toledo, 1996, para Brasil; S. Galilea, 1996, para Chile; M. V. Heikel, 1996, para Paraguay; y A. Santistevan, 1996, para Uruguay. Para Brasil, además: M. E. Valenzuela, 1997.

[2] Ver trabajos de M. Márquez Garmendia (1997). Varios de los ejemplos citados se encuentran en los estudios mencionados en el punto 1.

[3] La OIT está realizando una serie de diagnósticos de la situación de las trabajadoras a domicilio en Argentina, Brasil, Chile y Paraguay, a través de consultorías. Dichos documentos serán publicados en 1998.

[4] La discusión sobre la pertinencia y la legalidad de las acciones positivas ha entrado en los países del Cono Sur hace relativamente poco tiempo. Su aplicación en Europa ha sido seriamente cuestionada a través de varios juicios (ver Comisión Europea, 1997). No obstante su aplicación diferenciada en los países de la Unión Europea, el debate continúa, ya que la acción positiva es considerada como un instrumento eficaz para crear conciencia acerca de la existencia de discriminaciones laborales y por tanto puede contribuir a cambiar actitudes.

[5] La OIT realiza actualmente un Programa de Acción sobre Género en la Administración del Trabajo en varios países entre los que figura Chile. Para 1998 se espera la publicación de un estudio comparado sobre la situación y los avances en los países que abarca este programa.

[6] El Consejo Europeo declaró en 1994 en su reunión en Essen, Alemania, que la promoción de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres es una prioridad para la Unión Europea y sus países miembros, a la par con el combate contra el desempleo.

Bibliografía

ABRAMO, L.: *Oportunidades y nuevas experiencias de trabajo para la mujer en el contexto de la reestructuración productiva y de la integración regional*. Documento preparado para el Segundo Seminario Mujer y Mercosur de UNIFEM / Consejo Nacional de los Derechos de la Mujer de Brasil, São Paulo, 29-30 de abril de 1997 (Santiago), mimeografiado.

BERRA, C.; MARIANI, S.; RAIMUNDO, N. Y RODRÍGUEZ, M. J.: *Argentina: Acción nacional en favor de los derechos de las mujeres trabajadoras*. Buenos Aires, 1997, mimeografiado.

COMISIÓN EUROPEA: *Equal opportunities for women and men in the European Union. Annual Report 1996* (Brussels / Luxembourg, Directorate-General for Employment, Industrial Relations and Social Affairs, Unit V / D / 5).

FROHMANN, A; P. ROMAGUERA: *Implicancias del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte para las mujeres de Chile*. Informe preparado para el Servicio Nacional de la Mujer. Santiago, 1996, mimeografiado.

GALILEA, S.: *Chile: Acción nacional en pro de los derechos de las mujeres en el trabajo*. Santiago, 1996, mimeografiado.

HEIKEL, M.V.: *Paraguay: Acción nacional en pro de los derechos de las mujeres en el trabajo*. Asunción, 1996, mimeografiado.

MÁRQUEZ GARMENDIA, M.: *Legislación laboral relativa a la mujer en los países del Mercosur y Chile. Un estudio comparativo*. Informe preparado para el Segundo Seminario Mujer y Mercosur de UNIFEM / Consejo Nacional de los Derechos de la Mujer de Brasil. São Paulo, 29-30 de abril de 1997 (Montevideo), mimeografiado.

OIT: *Políticas de empleo en una economía mundializada*. Informe V a la 83.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (Ginebra, OIT), 1996.

—. *OIT Informa. Panorama Laboral 1996 núm. 3* (Lima, OIT). Publicaciones de la Oficina Regional para América Latina y El Caribe, 1996.

PARDO, L.: «Efecto de los acuerdos comerciales en la pequeña y mediana empresa, en particular en las trabajadoras del sector», en *Importancia de los acuerdos comerciales en el trabajo de las mujeres*. Documentos elaborados para el Seminario de Expertos sobre el Impacto de los Acuerdos Comerciales en el Trabajo de las Mujeres en Chile, organizado por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social y el Servicio Nacional de la Mujer. Santiago, 4 de junio de 1996, mimeografiado.

SANTISTEVAN, A.: *Uruguay: Acción nacional en favor de la igualdad de oportunidades en el trabajo*. Montevideo, 1996, mimeografiado.

TOLEDO, M.: *Brasil: Açao nacional em prol dos direitos das trabalhadoras*. São Paulo, 1996, mimeografiado.

VALENZUELA, M. E.: *Discriminación y el mercado de trabajo en Brasil*. Santiago, 1997, consultoría para la OIT, mimeografiado.

YÁÑEZ, S., TODARO, R.: «Globalización, reestructuración competitiva y empleo femenino en Chile. Elementos para el debate», en *Sobre mujeres y globalización*. Centro de Estudios de la Mujer, Santiago, 1997.

El Mercosur y la formación profesional

Pedro Daniel Weinberg
Director
CINTERFOR/OIT

Es necesario atender los aspectos laborales y sociales del Mercosur […] para asegurar que el proceso de integración se acompañe de un mejoramiento efectivo de las condiciones de trabajo de los países que suscribieron el Tratado.

Los diversos países se prestarán toda la cooperación necesaria para el conocimiento recíproco de los regímenes propios vinculados al empleo, la seguridad social, la **formación profesional** *y las relaciones individuales y colectivas de trabajo.*

[Fragmentos de la declaración de los ministros de trabajo de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, Montevideo, 9 de mayo de 1991. Original sin negrita.]

Más de seis años han transcurrido desde la declaración reseñada en el epígrafe. Realizada en una temprana etapa de la transición hacia el Mercado Común definido por el Tratado de Asunción, esta declaración pone en evidencia la idea de que el proceso de integración debía incorporar un conjunto de aspectos sociales a su agenda. En particular – y así lo mostró la conformación de instancias especializadas en la estructura orgánica del Mercosur – se debían buscar algunas formas de coordinación en lo atinente a políticas de desarrollo de recursos humanos.

Justamente de las recomendaciones emanadas de las reuniones de ministros de trabajo – acompañando planteamientos realizados por los sectores sociales – derivó la conformación del Subgrupo de Trabajo núm. 11 Asuntos Laborales, denominación cambiada luego por la de Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social. A su vez, dicho subgrupo organizó sus labores en base a ocho comisiones temáticas. Desde este primer esquema, la formación profesional (FP) estuvo presente en la agenda a través de la Comisión Temática núm. 4.

Una novedad

La forma en que la cuestión de la formación profesional fue introducida en los ámbitos de discusión del Mercosur da una pauta de lo que constituye una de las mayores novedades en la materia a nivel de la región: el papel que comienzan a jugar los ministerios de trabajo en lo que respecta a la formación. Explicar los cambios que se operan en el terreno de la formación profesional en la región, en lo que se refiere a los actores relevantes, la concepción de la formación y su institucionalidad requiere considerar algunas de las transformaciones que viven las economías en la actual coyuntura histórica. Sumariamente, dado que un tratamiento en profundidad podrá encontrarse en otros artículos que integran esta edición, cabe mencionar que la región pasó a integrarse decididamente a las dinámicas mundiales de la producción, el comercio y las finanzas. A raíz de esto, productividad, calidad y competitividad aparecen como aspectos clave para una inserción exitosa de las naciones en el nuevo contexto.

Adaptar las formas de organización del trabajo

Como consecuencia de lo anterior, la capacidad de responder al desafío del avance en el terreno tecnológico se constituye en una de las llaves para acceder a una dinámica de crecimiento económico. Acompañando a este desafío, surge la necesidad de adaptarse e innovar en las formas de organización del trabajo. Estas demandas necesariamente inciden sobre el papel que los recursos humanos pasan a jugar en este nuevo escenario. Así, la formación se ve impulsada a renovar sus estrategias y orientaciones tradicionales.

El trabajador polivalente

El nuevo trabajador requerido no se define ya por su especialización en el desempeño de un conjunto de tareas más o menos acotadas, definidas por las características de un puesto de trabajo específico. Capacidad de transferir conocimientos al menos dentro de una familia de ocupaciones, adaptarse al veloz cambio en

las tecnologías y, especialmente, a nuevas modalidades de organizar la producción son algunas de las demandas del ahora. Ante ese panorama, las exigencias para la formación presentan importantes mutaciones: del trabajador especializado al polivalente, de la capacidad de desempeñarse en un puesto de trabajo – caracterizado como estable y de por vida – a la flexibilidad; estos son algunos de los nuevos requerimientos.

La capacitación forma parte de las políticas laborales

Junto a esta dinámica de carácter global, se presenta en el caso de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay un fenómeno que se entrecruza con lo anterior: el proceso de integración impulsado a partir de la puesta en marcha del Mercosur. Acompañando a estos cambios, en el terreno de la formación se van perfilando un conjunto de hechos inéditos, o que sólo habían constituido experiencias aisladas en el pasado. Entre éstos, la generación de nuevas vinculaciones entre el sistema de relaciones laborales y la formación profesional. Así, la capacitación pasa a formar parte, de un modo cada vez más claro, de las políticas laborales. Esta reubicación de la formación profesional en el espacio de las políticas públicas, abandonando la relativa autonomía con que se había desarrollado en el pasado, constituye otra de las novedades que se registran en el ámbito de la formación. Se dibujan entonces nuevos escenarios institucionales, la capacitación pasa a integrar con un carácter central las agendas de negociación y la formación es incorporada crecientemente como objeto de la legislación laboral.

Intervención creciente de los actores sociales

Dentro de los nuevos arreglos institucionales que aparecen, la propensión a descentralizar la ejecución y, eventualmente, las decisiones en materia de políticas de formación, abren nuevos cauces a la participación de la sociedad. Así, de tarea asumida con un carácter cuasi monopólico por el Estado, las políticas formativas pasan a incorporar en niveles crecientes la intervención de los actores sociales. Entre los actores cuyo papel se refuerza y renueva se ubican de un modo privilegiado las organizaciones de trabajadores y empleadores.

En los siguientes puntos profundizaremos en los distintos aspectos hasta aquí presentados.

La formación profesional en el ámbito del Mercosur

Tal como se señaló en la introducción, la formación profesional, en el marco de los aspectos sociales – o más específicamente, sociolaborales – de la integración, formó parte tempranamente de la agenda de discusión. Esto, sin embargo, se debió en buena medida a los planteamientos que al respecto realizaron los sectores sociales (con las organizaciones sindicales jugando un rol protagónico) junto a los ministerios de trabajo. En efecto, la estructura prevista en el Tratado de Asunción para el período de transición hacia la Unión Aduanera definió la integración de diez subgrupos de trabajo, constituyéndose a posteriori el Subgrupo núm. 11 Asuntos Laborales por parte del Grupo Mercado Común (GMC) como resultado de las recomendaciones surgidas de la reunión de ministros de trabajo.

A partir de la reunión del GMC de Las Leñas (Argentina) en junio de 1992, se amplían la designación y los cometidos del Subgrupo de Trabajo núm. 11, tomando el nombre de Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social. Con base en una estructura tripartita, el mencionado subgrupo constituyó ocho comisiones temáticas para abordar el tratamiento del conjunto de los aspectos encomendados al subgrupo. Dentro de los temas considerados se ubicó el de la formación profesional, materia para la cual se conformó la Comisión Temática núm. 4 (Santos, 1994).

Recalificación y equivalencias

En el cronograma inicial se encomendó a la Comisión Temática núm. 4 la elaboración de un diagnóstico para la recalificación profesional, presentación de propuestas sobre recalificación, análisis de equivalencias para el reconocimiento de habilitaciones profesionales y la presentación de propuestas sobre equivalencias profesionales.

El Subgrupo de Trabajo núm. 11 y sus comisiones temáticas funcionaron, tal como estaba previsto para el conjunto de los subgrupos de trabajo definidos para la etapa de transición hacia la Unión Aduanera, hasta el año 1994. Si bien la Comisión Temática núm. 4 elevó al GMC un proyecto en relación con la conformación de un Sistema de Cooperación Horizontal sobre Formación Profesional en el Mercosur, ni esta propuesta ni otros temas referidos a las materias del Subgrupo de Trabajo núm. 11 fueron objeto de decisiones del Consejo Mercado Común o del GMC. (Alonso y otros, 1996.)

Integrada en las nuevas estructuras

A partir de la redefinición de las estructuras del Mercosur determinada en el Protocolo de Ouro Prêto, se consolida la presencia de un ámbito institucional de tratamiento de las temáticas sociolaborales, al instaurarse el Subgrupo de Trabajo núm. 10, que hereda la denominación y los cometidos del anterior Subgrupo de Trabajo núm. 11. Dentro de la organización definida para esta nueva etapa a nivel del Subgrupo de Trabajo núm. 10 se integraron tres comisiones temáticas. La temática de la formación profesional sigue estando contemplada, ahora a nivel de la Comisión II Empleo, Migraciones, Calificación y Formación Profesional. Dentro de la misma, y en lo que se refiere a formación profesional, se ha continuado dando tratamiento a las iniciativas manejadas anteriormente: creación de un Sistema de Certificación Ocupacional para el reconocimiento y equivalencia de certificaciones ocupacionales, construcción de un Sistema de Informaciones sobre Formación Profesional y desarrollo de programas de cooperación técnica entre institutos de formación profesional.

Respaldo importante a los actores sociales

Cabe hacer notar, en relación con el impulso a la constitución y permanencia de los ámbitos de discusión y propuesta en materia sociolaboral – incluida la formación profesional –, el papel fundamental que han desempeñado los actores sociales. En ese sentido, tanto a través de su vinculación con las reuniones de ministros de trabajo como en el caso de la Comisión Mercosur de la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur, que logró un importante respaldo a la puesta en marcha de estos ámbitos específicos a través de sucesivas cartas a los presidentes de los cuatro gobiernos.

Representación de trabajadores y empleadores

Un espacio de especial importancia que se abre en lo relativo a los temas sociales en el Mercosur está dado por el Foro Consultivo Económico-Social (FCES). Este órgano, parte de la estructura del Mercosur definida en el Protocolo de Ouro Prêto, constituye el ámbito de representación de los sectores económicos y sociales, con especial protagonismo de las organizaciones reconocidas de trabajadores y empleadores. Entre los temas que ya se han presentado ante el FCES se encuentra el de la promoción del empleo. Por la modalidad de trabajo asumida, las discusiones que se lleven adelante en el Foro serán tomadas a su vez a nivel de las secciones nacionales del mismo. Por su parte, éstas elevarán al plenario los temas para su tratamiento en este espacio regional.

Los trabajadores intervienen en la adopción de definiciones

Junto al Subgrupo de Trabajo núm. 10 – de composición tripartita –, el FCES brinda a las organizaciones de trabajadores una plataforma de especial interés para incidir en las definiciones que se adopten en el ámbito del Mercosur en relación con las temáticas laborales y de la formación. Esta posibilidad reviste especial importancia en momentos en que se impulsa la puesta en marcha de mecanismos regionales como el de los observatorios de empleo y los relativos a la certificación de competencias.

Nuevas formas de acción del Estado: la formación profesional en las políticas activas de empleo de los ministerios de trabajo

Hoy, en América Latina y el Caribe, y con especial significación en los países del Mercosur, las instituciones de formación profesional han dejado de ser el agente cuasi hegemónico que en el pasado fueron. Aun en los casos en que han sobrevivido y se mantienen más ajustadas al modelo original, estas instituciones se encuentran inmersas en una verdadera «explosión» de la oferta formativa. A modo de simple enumeración encontramos en casi todos estos países los siguientes tipos de acciones formativas y de capacitación que ya no se enmarcan – al menos no totalmente – dentro de aquellas instituciones:

- el papel crecientemente activo de los ministerios de trabajo a través de diversas modalidades de actuación;
- acciones de formación / capacitación en la empresa;
- proyectos especiales dirigidos a grupos y sectores específicos financiados a partir del presupuesto público y con componentes de crédito internacional;
- fundaciones y entidades de formación / capacitación empresariales o sindicales;

- acciones de formación / capacitación desarrolladas por ONG, iglesias, organizaciones comunitarias, etc.;
- academias e institutos privados de capacitación.

Espacios de colaboración

Este nuevo panorama es, sin embargo, mucho más complejo y rico en experiencias innovadoras que, simplemente, una mayor competencia entre agentes oferentes de formación. Al contrario: se está frente a un escenario mucho más propicio para la asunción de responsabilidades en materia de formación por parte de más actores que las instituciones tradicionales y, por tanto, que puede propender al establecimiento de espacios de colaboración y relación más estrechos, dinámicos y funcionales.

Protagonismo de los ministerios de trabajo

Resulta un hecho cada vez más generalizado el protagonismo asumido por los ministerios de trabajo de la región en el escenario de la formación profesional, fundamentalmente en lo que se refiere a la definición de los lineamientos de políticas. Del viejo papel de mediador en la relación capital-trabajo, centrado en los aspectos de remuneraciones, estabilidad y condiciones de trabajo, estos ministerios amplían su competencia abordando, en este sentido, la dimensión de la formación desde la perspectiva de políticas activas de empleo. Esto se expresa, tanto en materia de la normativa como en la propia estructura institucional, con la creación y desarrollo de secretarías, direcciones o servicios que atienden específicamente a la formación profesional y su relación con los demás aspectos laborales. Esa cada vez mayor incumbencia encuentra su origen, precisamente, en el momento que las carteras laborales entienden que la formación profesional constituye un elemento fundamental en la formulación y puesta en marcha de políticas activas de empleo.

Importancia de la formación profesional en la creación de empleo

Emparentado con las transformaciones que en este terreno se verifican a mediados de los años setenta en Chile y diez años después, aproximadamente, en México, desde inicios de la presente década en Argentina, Brasil y Uruguay, los ministerios de trabajo desarrollan ambiciosos proyectos que responden a un mayor compromiso en el campo de la generación de políticas públicas de empleo. Estos programas, financiados con recursos propios en casi todos los casos, reforzados en otros por créditos de la banca internacional, no sólo reconocen la relevancia de la formación profesional en el logro de los resultados, sino que también dan inicio a una reformulación de su tradicional institucionalidad: los sistemas de formación que se comienzan a generar procuran definirse a partir de una mayor atención a la **demanda de formación** del aparato productivo. Este enfoque se concibe con vistas a superar, de alguna manera, la rigidez verificada en algunas instituciones nacionales que se habían apegado a una estructura organizativa y programática demasiado ajustada a la oferta capacitadora disponible.

Papel centrado en el diseño de políticas y estrategias

Por ello, puede decirse que la formación ocupa un espacio central dentro de las políticas activas de empleo que comienzan a impulsarse desde las carteras laborales. Dentro de esta orientación, la estrategia desarrollada pasa por un papel centrado en el diseño de políticas y estrategias, generación de mecanismos de financiación y supervisión, seguimiento y evaluación de las acciones de capacitación, delegando la función de ejecución de dichas acciones a otros agentes, tanto públicos como privados.

Estructuras ligeras, de alto nivel e instancias tripartitas

Así, se produce un reacomodo de los organigramas institucionales de los ministerios que, dentro de la tendencia al establecimiento de estructuras públicas «ligeras», muestra el surgimiento de unidades de alto nivel jerárquico relacionadas con este campo de competencias. La Secretaría de Empleo y Capacitación Laboral y la Dirección Nacional de Formación Profesional en Argentina, la Secretaría Nacional de Desarrollo y Formación Profesional en Brasil y la Dirección Nacional de Empleo en Uruguay son ilustraciones de estas innovaciones a las que se viene aludiendo. Asimismo adquieren trascendencia instancias tripartitas que, coordinadas por los ministerios, incorporan a empleadores y trabajadores a la discusión y la toma de decisiones sobre las políticas consi-

deradas (los casos más recientes corresponden a la creación de la Junta Nacional de Empleo en Uruguay y al Consejo de Empleo y Salarios de Argentina).

Recursos importantes provenientes de fuentes diversas

La trascendencia otorgada a estas políticas se evidencia en los importantes volúmenes de recursos financieros asignados a la concreción de los diversos programas y proyectos. Estos recursos provienen de distintas fuentes: fondos públicos para capacitación establecidos por ley, recursos extraordinarios provenientes del erario público, fondos de desempleo, así como por la capacidad que tienen los ministerios de trabajo de asumir el endeudamiento público en el campo de la formación profesional (proyectos junto al Banco Interamericano de Desarrollo y al Banco Mundial, entre otros). A modo de reseña parcial, pueden mencionarse, entre otros ejemplos, los siguientes: en Brasil, la Secretaría Nacional de Formación y Desarrollo Profesional (SEFOR) cuenta con el Fondo de Amparo al Trabajador (FAT) administrado por un Consejo Deliberativo (CODEFAT) de carácter tripartito y paritario. Uruguay, a su vez, desarrolla acciones a través de la Dirección Nacional de Empleo (DINAE) y la tripartita Junta Nacional de Empleo (JUNAE), responsables de la asignación de los recursos del Fondo de Reconversión Laboral.

De lo expuesto, surge con nitidez el importante espacio que actualmente, y en todos los países de la región, se abre para los ministerios de trabajo en el campo de la formación profesional. Analizaremos ahora someramente qué es lo que a este respecto viene sucediendo.

Papel múltiple y acción reguladora del Estado

La propia creación de las instancias mencionadas es sintomática del cambio con respecto al papel del Estado en la formación profesional: desde la participación directa como ejecutor de acciones a uno normativo y financiador de acciones ejecutadas por organismos contratados a tales efectos, así como por las propias empresas. Sin embargo, y con diferencias según el caso nacional que se refiera, dicho nuevo papel del Estado se ha ido ampliando hacia la función de regulación del mercado de la oferta y la demanda de formación profesional.

Una cultura de la formación

El cambio de esquema, en el cual la institución nacional era el actor monopolizador en este campo en un enfoque básicamente orientado por la oferta, a la situación actual ha acarreado una serie de disfuncionalidades al nuevo modelo que se han transformado, consiguientemente, en ámbitos de acción reguladora por parte del Estado en general, y de los ministerios en particular. Para empezar, si se busca orientar la formación con mayor base en la demanda del sector productivo, se debe contar con que las empresas y unidades productivas tengan tanto una «cultura de la formación» como la capacidad de formular sus demandas en ese plano. De ahí que varios ministerios se encuentren actualmente embarcados en programas que buscan generar y desarrollar dicha demanda, ya sea a través de subsidios a la formación (como mecanismos de exención tributaria en función de gastos en capacitación), ya sea a través de acciones integrales de desarrollo de la productividad y la competitividad, con una adecuada ubicación de la oferta de formación en función de los requerimientos objetivos de las unidades productivas y de los procesos de transferencia tecnológica.

Metodologías y personal docente escasos

Otro aspecto en el cual los ministerios de trabajo vienen desarrollando su rol normalizador y regulador es en el del crecimiento de la oferta de formación, su diversificación y su adecuación basado en estándares de calidad. Si bien por la vía legal se puede cambiar el carácter de una institución, y aun hacerla desaparecer como tal, no se puede realizar con la misma rapidez el proceso de acumulación de infraestructura, metodologías o personal docente calificado con que contaban las instituciones históricas. La mayor parte de la nueva oferta de formación es, a la vez que escasa, débil en cada uno de estos aspectos. Esto acarrea dificultades no sólo para asegurar niveles mínimos de calidad, sino para la propia ejecución de los programas previstos en términos de la cobertura territorial y sectorial deseada.

Necesidad de formación en función del mundo productivo

Todas estas acciones tienen especial relevancia en un momento en el cual se vienen implementando reformas en la esfera de la

educación formal, y especialmente de la educación técnica, que, aunque necesarias, corren el riesgo de devaluar el papel de la formación profesional en nuestras sociedades. En efecto, muchas de las reformas educativas tienden hacia una «secundarización» de la educación técnica, con contenidos muy similares a lo que es la enseñanza media formal general. Es indudable que, de no mediar acciones como las que vienen realizando los ministerios junto a otros actores, quedaría un vacío en lo que se refiere a una formación pensada y realizada en función del mundo productivo.

Acción decisiva y sincronización con el proceso de integración

Los ministerios de trabajo de la región, en resumen, se plantean actuar decisivamente en el campo de la formación profesional, contribuyendo a su integración en función de estrategias nacionales relacionadas con la transformación productiva, los desafíos de incrementar la productividad y competitividad de las empresas y las economías para asegurar un crecimiento económico ambiental y socialmente sustentable.

Indudablemente resta aún mucho por hacer, a la vez que los desafíos cambian día a día. Por sólo mencionar una nueva área de competencia donde los ministerios de trabajo vienen actuando, se diría que es también una tarea actual el sincronizar y adecuar las transformaciones que vienen afectando a los mercados de trabajo y a la formación profesional con el proceso de integración regional en curso.

Cambios en el enfoque de la formación profesional

En la introducción de este artículo se repasó el contexto en el cual se procesan los cambios en los enfoques relacionados con el desarrollo de los recursos humanos. A continuación se analizarán algunos aspectos de la propia acción formativa que comienzan a mostrar transformaciones en esta etapa.

i) La formación y su vínculo con el sistema de relaciones laborales

Durante la vigencia del anterior modelo de desarrollo, la función de formar los recursos humanos para la industria estaba en manos de las instituciones nacionales de FP. Se trataba por tanto de una responsabilidad del Estado como tantas otras.

Ayer estabilidad; hoy conocimientos

El sistema de relaciones laborales que se consolidó dentro de la matriz desarrollista se caracterizaba, entre otros aspectos, por la creación de mecanismos de negociación, las más de las veces tripartitos, a veces por rama de actividad y a veces por empresas, donde los ejes de discusión referían básicamente a la estabilidad de las fuentes de empleo, a la regularidad y montos de los incrementos de las remuneraciones, y a la cobertura de los servicios de la seguridad social (seguros de salud y desempleo, asignaciones familiares, etc.). Los cambios en relación con las formas de inserción de las economías nacionales en el comercio mundial y en el Mercosur, la creciente importancia de los factores conocimiento y tecnología en los procesos productivos, y el cambio en los roles de los distintos actores laborales, han trastocado profundamente cada una de las dimensiones implicadas en las relaciones laborales.

Negociaciones ligadas al comportamiento de la productividad

El concepto de estabilidad de la plaza laboral comienza a ser sustituido por la preocupación por contar con trabajadores flexibles, más calificados y capaces de asegurarse reconversiones rápidas, asegurando así su propia estabilidad dentro del mercado de empleo. Sin desmedro del mantenimiento de los servicios de la seguridad social, los sistemas que la respaldan se encuentran en crisis en muchos casos, con los consiguientes procesos de reformulación, y sea cual sea la forma y modalidades adoptadas en cada país, lo cierto es que una buena formación aparece como el mejor seguro contra el desempleo. De modo análogo, la discusión acerca de los montos y mecanismos de incremento de las remuneraciones, sin dejar de estar regida por mecanismos diversos de negociación colectiva, coloca a los diversos actores en el desafío de ligarlas al comportamiento de la productividad, y se desplaza la atención desde aspectos tales como la antigüedad y la carrera laboral en la empresa al énfasis en las variables que configuran la calificación de las personas, como la experiencia y los niveles y tipos de formación.

Empresarios y trabajadores crean sus propias estructuras

En forma congruente con dichos cambios, la formación y desarrollo de recursos humanos ha dejado de ser una función **delegada en** y

arrogada por el Estado. Tanto empresarios como trabajadores, a través de sus organizaciones representativas, se interesan crecientemente por este tema, formulando iniciativas hacia el Estado y las instituciones de formación, creando sus propias estructuras y comprometiéndose en el diseño y ejecución de políticas en la materia.

Formación y capacitación negociadas

Dada entonces su creciente importancia, la formación comienza a constituirse en un aspecto fundamental dentro de las negociaciones y relaciones laborales. En este mismo sentido, se comprueba un incremento de la legislación laboral con ella relacionada, a la vez que las normativas adquieren una mayor dosis de elaboración que en el pasado, siendo una tendencia no sólo a nivel de la región sino de carácter mundial. Los mecanismos de negociación colectiva, tripartitos o bipartitos, a nivel de rama o de empresa, incorporan crecientemente a la agenda la formación y capacitación, conjuntamente a los temas «históricos».

ii) La formación como parte del proceso de transferencia tecnológica

Las concepciones clásicas, tradicionales, de formación la conciben como la trasmisión ordenada y sistemática de un conjunto de conocimientos, habilidades y destrezas que le permiten al trabajador una elevación de sus calificaciones personales. Este enfoque está siendo hoy superado, fundamentalmente porque admite una concepción aislada de la formación, descontextualizada del entorno y del tiempo en que se lleva a cabo; pensada en sí misma, como una acción no necesariamente articulada con los procesos de trabajo para los cuales debiera estar concebida.

Entender la formación en el marco del proceso productivo

Cuando se observa la forma en que la llevan a cabo las más innovadoras instituciones de formación, escuelas técnicas o unidades de educación tecnológica, se observa que cada vez más lo hacen al amparo de los procesos de trabajo y de innovación tecnológica. La nueva concepción que algunas instancias vienen asumiendo es que la formación debe ser entendida en el marco de un proceso por el cual las unidades productivas y los trabajadores reciben un cúmulo de conocimientos científicos y tecnológicos vinculados con los procesos productivos. Las instituciones y unidades educativas que así lo definen articulan el componente formación con el proceso de asistencia y asesoría integral que brindan a las empresas: de esta manera, la formación de recursos humanos es parte de un conjunto de acciones de transferencia tecnológica, tanto de trabajo como de producción, de adaptación y de innovación.

Formación permanente

Desde una perspectiva complementaria, la transferencia tecnológica es un proceso permanente, y como tal deben ser entendidas las necesidades de educación / formación. Dicho de otro modo, es abandonada la concepción de una formación acotada a un determinado período, normalmente previo a la incorporación del individuo al mercado de empleo, para pasar a ser entendida como una necesidad constante que puede ser atendida a través de diversas modalidades: formación inicial, en la empresa, alternada, formación en el puesto de trabajo, etc. A su vez, dicha formación permanente restituye el potencial de movilidad laboral a la formación y permite la articulación con los cambios que en materia tecnológica y productiva se van produciendo en el mundo del trabajo.

iii) La formación como fenómeno educativo articulado con los procesos productivos

Algunas de las experiencias más exitosas procuran el establecimiento de una estrecha relación entre formación y producción mediante programas de atención a las empresas (asistencia y asesoría técnica, información tecnológica, investigación aplicada, etc.). En estos nuevos servicios de las instituciones y escuelas participan activamente alumnos y profesores; y lo hacen no sólo como un servicio adicional, sino en la búsqueda de mecanismos de retroalimentación que permitan la adecuación de los contenidos de los programas, las metodologías de formación y las modalidades de atención; en definitiva, que sirvan para contribuir al mejoramiento de los procesos de enseñanza-aprendizaje.

Acercar las escuelas a la realidad del mundo productivo

Cuando estos centros se definen como polos irradiadores de tecnologías punta, de atención a las necesidades productivas y tec-

nológicas del parque industrial al que asisten, lo hacen siempre sobre la base de que, en última instancia, habrán de servir a una mejora de su capacidad educativa y de favorecer una enseñanza de calidad y pertinente. En otras palabras: a pesar de sus inversiones, de su nueva y comprometida proyección hacia lo tecnológico, dichas unidades no dejan de definirse, en última instancia, como agencias de formación y de educación. Así, las ventas de servicios no son concebidas, centralmente, como una nueva fuente de financiamiento; por el contrario, son fórmulas que se ensayan para acercar a las escuelas y centros la realidad del mundo productivo. Más aun, al ayudar a las empresas a resolver problemas, no sólo benefician a las unidades productivas: también crece la base del conocimiento científico y tecnológico, la masa crítica.

Coordinación y acción conjunta de los ministerios

Cabe reiterar la función que a los ministerios de trabajo les corresponde asumir en este mismo plano, al operar a través de programas que estimulen el desarrollo de una «cultura de la formación» a nivel de las diversas unidades productivas (sobre todo de aquellas que presentan mayores dificultades para acceder a servicios de información y formación) y, viceversa, estimulando el desarrollo de una «cultura del trabajo» en las distintas esferas educativas. Obviamente, estas tareas implican mejorar las instancias de coordinación y acción conjunta entre los ministerios de trabajo y otras reparticiones del Estado, fundamentalmente los ministerios de educación.

iv) Formación para las competencias

Los programas de formación tradicionalmente estaban concebidos en torno a las calificaciones de los trabajadores; en general los programas de capacitación tienen un sesgo de carácter conductista, en la medida en que son puramente instrumentales y, en el mejor de los casos, se limitan a una propuesta puramente intelectual. En cambio, los procesos que cumplen las instituciones de formación y muchas escuelas técnicas tienen en cuenta otras dimensiones. No sólo trasmiten saberes y destrezas manuales, sino que buscan contemplar los aspectos culturales, sociales y actitudinales que tienen que ver con la capacidad de las personas.

Una nueva cultura del trabajo

La cultura de la modernización productiva, basada en los criterios de calidad, productividad, eficiencia y competitividad, no puede ser abordada desde programas de capacitación tan centrados en la habilitación para determinados puestos de trabajo. La contribución a la generación de una nueva cultura del trabajo y de la producción que hacen estas instancias a las que nos estamos refiriendo es central; se logra no sólo a través de los medios explícitos de formación – los cursos, sus programas, sus contenidos curriculares, sus metodologías – sino que lo hacen posible el ámbito y el clima productivo que logran desarrollar centros y escuelas.

Empapado de la atmósfera

En otras palabras: academias y agencias que responden a viejos esquemas de una organización fordista y taylorista del trabajo no están en condiciones de desarrollar las nuevas competencias que requiere una economía abierta a las corrientes del comercio internacional, altamente competitiva; el enfoque reduccionista, basado en la capacitación para calificaciones, se ve superado por el abordaje que se hace desde instituciones y escuelas innovadoras. La razón es simple: las competencias «modernas» no se enseñan en un curso solamente, sino que son el reflejo de un ambiente productivo, empapado en la atmósfera de las empresas, en los códigos de conducta y funcionamiento que operan en la realidad, en la incorporación de las pautas de trabajo y de producción.

Mecanismos que aseguren la calidad

En fin: sólo una propuesta donde se articulan educación y formación con trabajo y tecnología, en un adecuado ambiente, puede ser el mecanismo por el cual se transmitan los valores, hábitos y los comportamientos inherentes a las modernas competencias requeridas a trabajadores, técnicos y profesionales en las actuales circunstancias históricas. También aquí los ministerios de trabajo tienen algo que decir, fundamentalmente en lo que se refiere a la creación y desarrollo de sistemas de normalización y certificación de competencias laborales, y de certificación de programas e instituciones de formación, con mecanismos que aseguren la calidad de la oferta formativa.

Acuerdo sobre los perfiles ocupacionales

Asimismo, el Tratado del Mercosur postula explícitamente la meta de posibilitar la libre circulación de personas, lo cual implica que los trabajadores de los países signatarios del acuerdo dispongan de las mismas oportunidades y condiciones de trabajo en cualquiera de los países integrantes del bloque. De modo que el avance hacia un mercado de trabajo subregional integrado requiere tener en cuenta tanto aspectos relativos a legislaciones laborales como los relacionados con contenidos curriculares de educación técnica y formación profesional. En este sentido, la determinación de perfiles ocupacionales consensuados y la adopción de sistemas de certificación de competencias laborales, entre otros, constituyen caminos necesarios en el horizonte de plasmar en los hechos el objetivo enunciado.

Concertación y participación activa de los actores sociales

La equivalencia y certificación de las competencias laborales, si bien requiere metodologías y procedimientos eminentemente técnicos, exige para su reconocimiento y credibilidad del diálogo, la concertación y la participación activa, a nivel nacional y subregional, de las organizaciones de empleadores y trabajadores, contando para ello con la función reguladora de los gobiernos. En esta dirección, la Comisión Temática II del Subgrupo de Trabajo núm. 10 del Mercosur tiene planteada en su agenda relativa a formación profesional la creación de un Sistema de Certificación Ocupacional para el reconocimiento de certificaciones ocupacionales de los distintos países del bloque. Esta preocupación recoge los antecedentes del trabajo realizado por su predecesora, la Comisión Temática núm. 4 (Formación Profesional) del antiguo Subgrupo de Trabajo núm. 11, así como del Comité Coordinador Regional del Mercosur Educativo.

Doble impacto de los estándares de calificación

Por los múltiples impactos que un sistema de certificación puede tener sobre los sistemas de formación profesional, ésta parece ser una temática de especial relevancia, tanto en lo que hace a la dimensión de la integración de los mercados laborales como en la propia evolución de los sistemas nacionales de formación. El potencial de esta herramienta se evidencia si pensamos en las transformaciones que viene mostrando el enfoque de la formación profesional. La disponibilidad de estándares de calificaciones como los que provee un sistema de certificación permitirá incidir tanto en los aspectos del diseño curricular como en el propio mercado de trabajo.

Bibliografía

ALONSO, J. M., ESPINO, A., KAPLÚN, M., Y MAZZUCHI, G.: *Se nos vino el Mercosur… Los trabajadores en el proceso de integración*. CIEDUR-DATES, FESUR, Montevideo, segunda edición actualizada y aumentada, 1996.

CINTERFOR / OIT: *Los Ministerios de Trabajo y la Formación Profesional. Reflexiones iniciales para una discusión*. Documento presentado en la Reunión del Grupo de Trabajo IV de la Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social e Instituto Nacional de Aprendizaje de Costa Rica, OEA, Cinterfor / OIT, San José, Costa Rica, agosto de 1996.

—. *Formación Profesional y diálogo social. Una perspectiva regional*. Documento presentado en el Seminario Subregional «Reconversión y capacitación laboral para el siglo XXI: Países Andinos». Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, Lima, octubre de 1996.

RELASUR (Revista de Relaciones Laborales en América Latina – Cono Sur (1993-1995)): varios números, RELASUR / OIT, Montevideo.

SANTOS, R.: *Introduçao ao estudo do Mercosul e sua questao trabalhista*. Documento presentado en el Seminario Nacional Tripartido de RELASUL, OIT, Brasilia, agosto de 1993, en Revista de RELASUR núm. 2, Montevideo, 1994.

WEINBERG, P.: *Integración y formación: lecciones de la experiencia comunitaria europea y las perspectivas para el Mercosur*. Cinterfor / OIT, Montevideo, 1992.

El Mercosur y la inspección del trabajo

José Luis Daza Pérez
Servicio de Administración del Trabajo
OIT

¿Qué tiene que ver un proceso de integración económica entre varios países con una institución nacional como la inspección del trabajo, dedicada dentro de la administración pública a velar por la aplicación de las normas laborales?

La respuesta exige previamente unas breves aclaraciones sobre los procesos de integración y sobre la inspección del trabajo. Los tratados de integración económica persiguen la creación de un espacio económico común, que facilite el intercambio y asegure la competencia de los sectores productivos dentro del mismo. El Mercosur, creado por el Tratado de Asunción el 26 de marzo de 1991, que tiene como Estados Parte a Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, es un proceso de integración regional de base económica semejante en muchos aspectos al proceso de la Unión Europea y al del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

La inspección del trabajo es un sistema institucional, generalmente administrativo, encargado de velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión. Espacio económico, intercambio, competencia, condiciones de trabajo y cumplimiento de normas laborales son las claves que vinculan la integración económica a la inspección del trabajo. Esta vinculación se da porque, en primer lugar, los tratados económicos suelen tener previsiones o consecuencias sociales, vinculadas a temas como el empleo, las migraciones, los salarios y la seguridad social, entre otros. Estos temas son frecuentemente objeto de políticas sectoriales y sometidos a una abundante y compleja regulación. La aplicación de las normas sociales es en gran parte responsabilidad de la administración pública del trabajo, que cuenta con la inspección del trabajo como instrumento para asegurar dicha aplicación.

Reglas del juego

En segundo lugar, para llegar al espacio económico común son necesarias unas determinadas reglas de juego. Ello puede implicar el establecimiento de normas que hagan equivalentes, directa o indirectamente, algunos de los componentes de los costos de producción de los bienes y servicios. Es reconocido, en Europa por ejemplo, que «la finalidad de las disposiciones sociales comunitarias ha sido casi siempre la de igualar los costos sociales de las empresas de los distintos países comunitarios para evitar que se alterase, por la vía de una legislación menos avanzada en un Estado miembro, la libre competencia entre las mismas»[1]. Cuando las normas afectan, por ejemplo, al tiempo de trabajo (jornada, descansos, vacaciones, permisos por formación, etc.) o a la seguridad e higiene, entran en el ámbito de la competencia controladora de la inspección del trabajo.

Derechos de los emigrantes

En tercer lugar, en un espacio económico común, en el que está garantizada la circulación de los factores de producción entre los Estados miembros, pueden llegar a producirse importantes movimientos migratorios, con incidencia en el mercado de trabajo, surgiendo la necesidad de garantizar los derechos de los emigrantes de otros Estados miembros y de evitar o combatir el trabajo clandestino, funciones encomendadas también habitualmente a la inspección del trabajo en combinación con otros órganos de la administración.

¿Qué es la inspección del trabajo y quién la ejerce en cada uno de los Estados miembros del Mercosur?

Una norma internacional, el Convenio núm. 81 de la Organización Internacional del Trabajo, de 1947, inspira la organización y el funcionamiento de los sistemas de inspección.

Los cuatro Estados miembros del Mercosur disponen de un sistema de administración del

trabajo en el que existe un sistema de inspección del trabajo, encargado de velar por el cumplimiento de disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión, así como de facilitar información técnica y asesorar a los empleadores y a los trabajadores sobre la manera más efectiva de cumplir las disposiciones legales[2].

Cuatro sistemas diferentes

Si hablamos de sistema de inspección y no de órgano o cuerpo es porque a veces no se estructura ni como un solo órgano ni dentro de la organización de un solo ente ministerial, sino que se trata de un conjunto de competencias ejercidas por distintos entes administrativos. Los cuatro países cuentan con sistemas de inspección del trabajo y han ratificado el Convenio núm. 81, pero su organización y funcionamiento son bastante diferentes. La organización depende de varios factores que van de lo político a lo económico, pasando por lo geográfico e histórico. El funcionamiento depende además de la gestión y de la cantidad y calidad de los recursos existentes en la administración.

Las Constituciones de dos de los países del Mercosur, Brasil y Paraguay, contienen en sus textos referencias a esta función[3]. También lo hacen algunas Constituciones Provinciales de la República Argentina.

En Argentina, la organización federal del país ha producido un sistema de inspección residenciado en los poderes provinciales. El poder nacional ejerce la superintendencia del sistema, como autoridad central, y las funciones ordinarias de inspección en la capital federal. Sin embargo, en Brasil, república federativa, la inspección del trabajo radica en el gobierno federal, sin competencia de los Estados (con la excepción del Estado de São Paulo, donde existe, paralelo al federal, un cuerpo de agentes de seguridad en el trabajo). En Paraguay y en Uruguay, países unitarios, la inspección del trabajo radica en órganos del poder central.

Componentes separados

Nos encontramos en los cuatro países una característica común: la especialización funcional de los inspectores, aunque con base organizativa diferente. En Argentina, la división en dos áreas funcionales es clara: trabajo en general y seguridad e higiene. Tanto a nivel federal como provincial, el sistema de inspección tiene estos dos componentes separados. En Brasil, encontramos por un lado el área de normas y relaciones laborales, encomendada a los «Fiscais do trabalho», y por otro el área de seguridad y salud laboral, a cargo de los ingenieros y de los médicos del trabajo. Dos secretarías del Ministerio de Trabajo dirigen las ramas de trabajo y de seguridad y salud, coordinándose las actuaciones en los Estados a través de las Delegaciones Regionales («Delegacías Regionais»). En Paraguay, la división es entre inspectores de trabajo e inspectores de seguridad, dependiendo de dos direcciones distintas del Ministerio de Justicia y Trabajo. En Uruguay, formando parte de la misma división administrativa tienen las especializaciones funcionales de condiciones generales de trabajo y condiciones ambientales de trabajo.

Otra característica común a los miembros de Mercosur es que debido a la inmensidad territorial y a las diferencias de población, mientras las capitales y grandes ciudades se encuentran aceptablemente atendidas por los servicios de inspección, la presencia en el interior es escasa y las actividades son muy limitadas en el medio agrícola.

¿Tiene el Mercosur aspectos o repercusiones sociales comparables a los de otros procesos de integración?

Según el tratado fundacional del Mercosur, la ampliación de las actuales dimensiones de sus mercados nacionales constituye condición fundamental para acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social, asumiendo los Estados Parte el compromiso de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración. El artículo 1 del Tratado establece la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos, así como la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales de comercio, exterior y agrícola. No menciona expresamente la política social, pero añade «y otras que se acuerden», «a fin de asegurar condiciones adecuadas de competencia entre los Estados Parte».

Coordinar las políticas sociales

A la luz del Tratado de Asunción es posible un planteamiento de la coordinación de las políticas sociales y de armonización de las legislaciones sociales, para fortalecer la integra-

ción y asegurar condiciones adecuadas de competencia. Así fue interpretado desde un primer momento, e incluso reclamado, por amplios sectores sindicales.

Surge inmediatamente la cuestión de si será realmente oportuna o necesaria, a los fines del tratado, la coordinación y armonización en lo social. Si la respuesta es positiva surge otra interrogante: ¿qué métodos y qué medios se van a utilizar para tales acciones?

Y una tercera cuestión es qué papel le corresponde a la administración del trabajo y más específicamente a la inspección del trabajo.

Coordinación y armonización en lo social

La respuesta a la primera cuestión viene dada por algunas declaraciones y hechos posteriores a la firma del tratado, entre los que hay que destacar la Declaración de los ministros de trabajo del 9 de mayo de 1991, en la que consideran necesario «asegurar que el proceso de integración venga acompañado de un efectivo mejoramiento y de una relativa igualdad en las condiciones de trabajo» de los países que suscribieron el Tratado [4]. Un hecho consecuente es la creación inmediata del Subgrupo de Trabajo núm. 11 sobre asuntos laborales, que daría una consistencia institucional al contenido de la precedente declaración, pues a través del subgrupo comenzó un análisis de los problemas de empleo, relaciones laborales y seguridad social conexos con la integración.

Otra declaración significativa es el Comunicado conjunto de los Presidentes del 17 de enero de 1994 (Colonia, Uruguay) en el que destacaron la relevancia que, para la constitución del Mercado Común, adquieren las cuestiones relacionadas con el empleo, las migraciones, la protección de los trabajadores y el proceso de armonización de las legislaciones laborales de los Estados Parte.

Métodos y medios para la coordinación política y armonización normativa. La trayectoria de otros procesos de integración y la implicación de la Administración del Trabajo

Podemos observar que los métodos son distintos en el ámbito de los procesos de integración tomados como ejemplo. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) expresa entre sus finalidades algunas de carácter social como la creación de nuevas oportunidades de empleo, la mejora de las condiciones de trabajo y las de proteger, ampliar y hacer efectivos los derechos básicos de los trabajadores. En el Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte de 1993, complementario del TLC, los Estados Parte se declaran resueltos a promover, en el marco de sus propias leyes, el desarrollo económico basado en altos niveles de capacitación y productividad.

Cumplir con las leyes de cada país

Entre las diversas acciones de las que depende la consecución de los fines destacamos «el estímulo a los patrones y a los trabajadores en cada país a cumplir con las leyes laborales y a trabajar conjuntamente para mantener un ambiente de trabajo progresista, justo, seguro y sano». Para ello, cuentan con apoyarse «en los mecanismos e instituciones que existen» en los tres países para lograr las metas económicas y sociales del tratado. Dos de los objetivos del Acuerdo son «promover la observancia y la aplicación efectiva de la legislación laboral de cada una de las partes» y «promover la transparencia en la administración de la legislación laboral»[5].

Disposiciones mínimas

En la Unión Europea, aparte de la abundantísima normativa producida a lo largo de los años sobre migraciones y seguridad social, el artículo 118A del Tratado obliga a establecer, para el ámbito comunitario, las disposiciones mínimas para promover la mejora del medio de trabajo. Como resultado de la actividad de las distintas instituciones comunitarias, se encomendó a la Comisión la elaboración de una directiva-marco que sirviera de base a directivas específicas con el objetivo de cubrir todos los riesgos relativos al ámbito de la seguridad y de la salud en el lugar de trabajo.

En resumen, el TLC opta por reforzar la aplicación de la legislación interna, mientras que la UE opta por una normativa común. Así, los países del TLC utilizarán sus administraciones del trabajo para desarrollar una política de cumplimiento óptimo de las normas, sin armonización ni aproximación alguna entre las legislaciones. Los quince países europeos comunitarios utilizarán la administración para la preparación de normas nuevas y adaptación de las existentes a los reglamentos y directivas comunitarias.

¿Qué repercusión han tenido los tratados de integración económica de otros ámbitos territoriales y su legislación derivada sobre las inspecciones del trabajo?

Entre las obligaciones establecidas en los Acuerdos Laborales del TLC se encuentra la promoción de la observancia de la propia legislación laboral y su aplicación efectiva a través de medidas gubernamentales adecuadas, varias de las cuales afectan a la inspección del trabajo como:

- nombrar y capacitar inspectores;
- vigilar el cumplimiento de las leyes e investigar las presuntas violaciones, inclusive mediante visitas de inspección *in situ*;
- iniciar de manera oportuna procedimientos para procurar sanciones o soluciones adecuadas por violaciones a su legislación laboral y garantizar la investigación de las presuntas violaciones cuando sea solicitado por los interesados;
- promover el conocimiento público de la legislación laboral garantizando, en particular, la disponibilidad e información pública relacionada con su legislación laboral y con los procedimientos para su aplicación y cumplimiento[6].

Principios laborales que se deben promover

Finalmente, entre los principios laborales, lineamientos que las Partes se comprometen a promover, bajo las condiciones establecidas en su legislación interna, la mayoría entran en el ámbito típico y común de la actuación de la inspección-prohibición del trabajo forzado, restricciones sobre el trabajo de menores, condiciones mínimas de trabajo, prevención de lesiones y enfermedades ocupacionales.

También son susceptibles de vigilancia o promoción por la inspección del trabajo la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, los derechos a la negociación abierta y a la huelga, la eliminación de la discriminación en el empleo, la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor y la protección de los trabajadores migrantes.

En la Unión Europea, la Directiva-Marco 89/391/CEE del 12 de junio, a la que se hizo alusión anteriormente, establece entre sus disposiciones generales que «los Estados miembros garantizarán, en particular, un control y una vigilancia adecuados».

Las directivas específicas derivadas de la directiva-marco consagran habitualmente un artículo a la defensa de los derechos, como la Directiva 92/85/CEE, del 19 de octubre, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud en el trabajo de la trabajadora embarazada, que establece medidas de protección contra riesgos, sobre trabajo nocturno, permiso de maternidad y prohibición de despido, con la obligación para los Estados Miembros de incorporar a su ordenamiento jurídico medidas para que las trabajadoras puedan hacer valer sus derechos por vía jurisdiccional y/o, de conformidad con las legislaciones y/o las prácticas nacionales, mediante el recurso a otras instancias competentes, que no son otras que los organismos encargados de la inspección del trabajo.

Conocimiento de las diferencias, aproximación de las instituciones, cooperación y estrategias comunes de las inspecciones del trabajo del Mercosur

En el ámbito del Mercosur la implicación de la inspección del trabajo no ha sido tan evidente hasta el momento. La repercusión económica de las condiciones de trabajo y de la protección social en los intercambios comerciales, ha sido objeto de preocupación de los gobiernos y de los actores sociales del Mercosur, dando lugar a especulaciones, discusiones y estudios. Las «asimetrías» de la legislación y de los sistemas de relaciones laborales podrían estar en el origen de ventajas o desventajas comparativas entre los países. Declaraciones conjuntas e individuales de los ministros y acciones a nivel nacional, así como algunas escasas actividades conjuntas de los responsables nacionales de los sistemas de inspección del trabajo, nos sirven de referencia para establecer la importancia dada a este instrumento administrativo.

Objetivos claros

Se han considerado como temas de interés común: el combate al fraude laboral en todas sus formas; optimizar la utilización de los recursos humanos y materiales con el objeto de lograr un servicio eficaz para el control del cumplimiento de las normas laborales en la

integridad de los territorios nacionales; propiciar, fomentar y priorizar la labor preventiva y educativa de la inspección del trabajo; promover la formación y capacitación permanente del personal de las distintas áreas de la inspección del trabajo[7]. Varios de estos temas de interés común se han establecido como objetivos claros de las inspecciones nacionales.

Acciones contra el «dumping» social

En Argentina, dos acciones son dignas de interés: en primer lugar, los programas de lucha contra el trabajo clandestino y la evasión previsional, con fundamento en que «el trabajo no registrado es en verdad una forma de *dumping* social entre zonas productivas internas o internacionales y, en ambos casos, inadmisible»[8]; en segundo lugar, el proceso de reforma del sistema de inspección del trabajo, que arranca del impulso dado por el Acuerdo Marco para el Empleo, la Productividad y la Equidad Social, dando paso a una necesaria función de superintendencia, supervisión y capacitación de los servicios provinciales de inspección del trabajo y de coordinación y colaboración con los mismos, que ahora se ejerce a través de la Dirección de Inspección y Relaciones Individuales del Trabajo.

Acciones de combate

En Brasil, las Secretarías de Fiscalizaçao do Trabalho y de Segurança e Saúde do Trabalho se constituyen en órganos superiores de dirección. Pero reviste especial importancia que el Ministerio de Trabajo, tras declarar entre sus objetivos estratégicos «asegurar el cumplimiento de la legislación de protección al trabajador»[9], lanzara las acciones de combate al trabajo esclavo y degradante o al trabajo infantil, para lo que se ampliaron los Servicios de Fiscalización Móvil, así como las campañas de fiscalización en las que se privilegia la generación de resultados concretos de carácter social, como el registro de empleados, la regularización del pago de salarios y las cotizaciones a la FGTS[10].

Trabajo clandestino y accidentes de trabajo

En Paraguay, con un desarrollo de la institución que no alcanza al de sus socios del Mercosur, se han realizado intervenciones de la inspección del trabajo sobre locales clandestinos «como una forma de apoyo a las empresas del sector formal de la economía»[11]. En Uruguay, dos de las preocupaciones gubernamentales se vinculan al trabajo clandestino de extranjeros y a la seguridad en el trabajo. Para los primeros se han desarrollado planes de inspección «para colocar a los trabajadores extranjeros en igual situación que los trabajadores nacionales»[12], comenzando por las plantaciones de arroz, donde se habían detectado trabajadores brasileños en situación ilegal. El problema de los accidentes de trabajo, sobre todo en la construcción, ha supuesto un largo proceso de concertación con los actores sociales del sector e intensas actividades de capacitación para los inspectores.

Visitas de inspección conjuntas

Los responsables de las inspecciones de trabajo de los Estados Miembros han mantenido reuniones para tratar temas de interés común, y para el mejor conocimiento del funcionamiento de sus instituciones han acordado la realización de visitas de inspección conjuntas de funcionarios de los cuatro países (una primera experiencia ya ha tenido lugar en Uruguay) y han promovido los estudios conducentes a establecer algún tipo de formulario común.

En conclusión, las inspecciones de trabajo siguen atendiendo las prioridades nacionales, y si institucionalmente no se ha forzado a ninguna armonización, como en la Unión Europea, se ha llegado, en cambio, a una acción de fomento de la aplicación de la legalidad nacional, pero sin la constitución de obligaciones para los Estados miembros, como en el TLC. Si se caminara hacia la armonización de las legislaciones, el paso siguiente sería la exigencia de su efectiva aplicación, lo que supondría un reto importante para las administraciones de trabajo nacionales, sobre todo si se vieran obligadas a responder ante algún órgano de control. En todo caso, los avances en la mejora de la organización y la eficacia de la inspección del trabajo no son ajenos al hecho de la integración, sino que cobran impulso por la existencia del Mercosur, y podrán contribuir al objetivo de desarrollo económico con justicia social que fundamenta el tratado.

Notas

[1] *Derecho Social comunitario,* Colina M., Ramírez, J.M. y Sala J., Valencia, 1991.

[2] Artículo 3.1 a) y b) del Convenio núm. 81 de la OIT.

[3] Brasil, Constitución de 1988, art. 21: «Compete a la Unión: XXIV organizar, mantener y ejecutar la inspección del trabajo». Paraguay, Constitución de 1992, art. 99: «Del cumplimiento de las normas laborales. El cumplimiento de las normas laborales y el de la seguridad e higiene en el trabajo quedará sujeto a la fiscalización de las autoridades creadas por la ley, la cual establecerá las sanciones en caso de violación.»

[4] Punto II de la Declaración de Montevideo del 9 de mayo de 1991.

[5] Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte, art. 1 f) y g), 1993.

[6] *Ibíd.*, art. 3.1 a), b) y g).

[7] Acta de la Reunión del 25/4/96, preparatoria del primer seminario técnico sobre la inspección del trabajo del Mercosur.

[8] Caro Figueroa A., Ministro de Trabajo y Seguridad Social: *La urgente reforma de la inspección del trabajo.* Buenos Aires, abril de 1996.

[9] *Plano de Açao. Um compromiso com a Mudança 1996-1998*, Ministerio do Trabalho.

[10] *Instrucción Normativa*, núm. 01/96, 25 de marzo de 1996.

[11] «Las relaciones laborales en Paraguay», en *Informe RELASUR*. OIT, Madrid, 1996, pág. 134.

[12] Piñeyrúa A., Ministra de Trabajo de Uruguay: *Declaraciones a El País,* Montevideo, 25 de julio de 1996.

La seguridad social y los procesos de integración: la experiencia del Mercosur

Alfredo H. Conte-Grand
Especialista Principal en Seguridad Social
ETM/OIT Santiago

El presente trabajo estuvo precedido por «La seguridad social en el Mercosur», preparado por el suscrito para colaborar con las actividades de la Comisión Técnica del Subgrupo núm. 11 que tenía a su cargo el tema de la seguridad social, que constituirá la base de estas consideraciones. Se abordará el tema específico de la seguridad social en los procesos de integración, desde un enfoque teórico y de los avances en el Mercosur, haciendo referencia a la acción de la OIT, para finalizar con algunas consideraciones sobre el Convenio Multilateral, en proceso de aprobación en la subregión.

Libre circulación de la mano de obra

Todas las civilizaciones a lo largo de la historia han sido testigos de fenómenos migratorios. Es sabido que las migraciones no siempre han sido un fenómeno negativo. En muchos casos han contribuido a la construcción y renovación de las sociedades. Se suele calificar a las mismas en dos grandes grupos: aquéllas que se originan en motivos políticos y las que responden a causas económicas. Las primeras generalmente se deciden sin mayores posibilidades de constituir un deseo de los individuos; las segundas pueden ser expresiones libres del deseo individual de búsqueda de oportunidades para mejorar su situación.

Cabe recordar que el derecho de emigración se encuentra reconocido en las constituciones nacionales en muchos países y forma parte de la Declaración de Derechos Humanos, proclamada por las Naciones Unidas en el año 1948 (artículo 13.2). Sin embargo, hay que reconocer que aún hoy existen disposiciones administrativas que restringen tanto la entrada como la salida de las personas.

Los procesos de integración se están impulsando sobre la base de objetivos concretos, como es el logro de «uniones aduaneras» para luego pasar a mercados comunes con políticas también comunes; pero, sin duda, el objetivo fundamental que está en primera línea es mejorar el bienestar de las poblaciones mediante la mayor seguridad política y económica de cada habitante y de cada familia, para lo cual la libre movilidad de los factores de producción deja de tener solamente un perfil económico para constituirse en un tema social de alta prioridad. Es por ello que las decisiones de los países que forman parte de los procesos de integración normalmente desde el comienzo comprenden regulaciones sobre aspectos sociales, dentro de los cuales la seguridad social juega un papel preponderante[1]. En el caso del Mercosur, el enfoque economicista del proceso no ha impedido que se otorgue importancia a las cuestiones sociales que se trataron en forma tripartita en el Subgrupo núm. 11 y sus comisiones técnicas y actualmente en el Subgrupo núm. 10 y demás órganos competentes de la nueva estructura.

Protección de los trabajadores migrantes

En el campo de la seguridad social los procesos de integración económica comprenden los objetivos de armonización y coordinación, cuyos principales enfoques se tratan a continuación.

a) La armonización de la legislación

Al iniciarse los procesos de integración, los sistemas de protección de las contingencias sociales son diferentes y se hace necesario establecer objetivos de armonización con el objeto de reducir estas diferencias. Lo anterior implica cambios y reformas en las legislaciones nacionales, en temas tales como la cobertura de los regímenes de protección, las condiciones y nivel de las prestaciones, los métodos de financiación, su equilibrio y nivel de justicia distributivo y las características de la gestión, entre otros aspectos. Por ello se hace tan complejo el proceso de armonización que se ve influido además por las diferencias en las estructuras demográficas y sociales de cada país, que afectan directamente al costo

de programas condicionados por las variables demográficas, los niveles de remuneraciones, de empleo y, en general, por las condiciones de trabajo y de salud de las poblaciones cubiertas.

Por lo tanto, el primer desafío es el alcance que se le quiere dar a la armonización, que va desde la más rígida – que equipara la armonización a la unificación – a la más flexible, en la que armonización sólo implica concordancia de sistemas diferentes en cuanto a principios generales (Tamburi, 1992). Obviamente, no puede forzarse la unificación de regímenes cuyo desarrollo se relaciona con la colectividad donde se vive y se trabaja, que muchas veces tiene diferencias fundamentales dentro de los mismos países.

Además, debe definirse si el objetivo de la armonización de los sistemas de pensiones o de la seguridad social otorga prioridad a los aspectos económicos o a los sociales. En el primer caso, es decir, si el objetivo es evitar la desigualdad en las condiciones de competitividad dentro de un mercado único, la armonización debería orientarse, por ejemplo, a las fuentes y niveles de los aportes que se agregan al costo salarial de la mano de obra, en particular, el nivel de cotizaciones empresariales y su impacto en el consumo de los mismos y de las prestaciones. En cambio, si se trata de equiparar las condiciones de vida y de trabajo en todos los países, el proceso de armonización deberá orientarse preferentemente hacia un acercamiento de los niveles de prestaciones y hacia una adecuación de las mismas a las contingencias sociales.

Otro desafío consiste en fijarse como meta conseguir que todos los países lleguen a un nivel medio, o nivelar para arriba, tomando como referencia el país con mayor desarrollo, o incluso fijar metas con referencias externas a la región, como sería alcanzar los niveles planteados en los convenios de la OIT u otros. Reconocer los diferentes desarrollos que han tenido los sistemas de protección de los países parece ser la clave principal, ya que sería erróneo tratar de reconstruir el pasado y lo que importa es construir el futuro (Tamburi, 1992). Las dificultades para lograr la armonización parecen haber sido aceptadas en un proceso de integración con mayor experiencia como es el de la Unión Europea, y se seguiría un camino distinto que consistiría en distinguir entre la convergencia de las políticas (objetivos) y la convergencia de los sistemas (modalidades para realizar los objetivos) en materia de seguridad social.

Cierta normalización de los conceptos y criterios políticos

Otro criterio, más bien de orientación a los aspectos económicos, sería impulsar los acuerdos cuando los temas sociales tengan impacto directo sobre el desarrollo del proceso de integración, es decir, dejar libertad a los países hasta tanto sus regímenes de protección social no representen un obstáculo para el desarrollo del mercado común. Los países podrían propiciar acuerdos más firmes y/o rígidos sobre las metas de protección a alcanzar y dejar mayor flexibilidad en cuanto a las herramientas a utilizar para lograr estos objetivos. Asimismo, debieran establecer mecanismos de análisis para detectar las necesidades de adoptar medidas para la convergencia, cuando las asimetrías impacten negativamente en el desarrollo de los grandes objetivos económicos y sociales de la integración. Es decir, el criterio puede ser la aceptación de los modelos que ha desarrollado cada uno de los países, ya que impulsarlos a que renuncien a ellos puede ser una tarea con éxito poco probable, adoptando a la vez cierta normalización de conceptos y de criterios políticos que permitan impulsar los cambios futuros en el mismo sentido y con criterios que pertenezcan al grupo de países que se integran o tratan de hacerlo.

Factores que inciden

En cuanto al perfil económico de la armonización de la seguridad social, la discusión se centra en el tema de las llamadas cargas sociales, cuyo análisis no termina al conocerse la cuantía de los descuentos sobre la nómina de salarios: lo que realmente interesa determinar es el impacto que tiene la financiación de la seguridad social en la capacidad de las empresas para competir. En todo caso, hay que reconocer que la comparación de las cargas sociales es muy difícil – cuando no imposible – de realizar con resultados válidos. Por lo tanto, el análisis tiene que ser mucho más completo, más si se tiene en cuenta la experiencia de la Unión Europea, para la que muchos estudios económicos demostraron a lo largo de su historia el papel realmente mínimo que representan las disparidades de las cargas sociales existentes en los países como factor de distorsión de competencia, de «deslocalización» o de malversación de las corrientes de inversión (Van Raepenbusch, 1992).

Sin embargo, tienen incidencia las diferentes tasas de productividad; el grado de innovación tecnológica; la existencia de otras innumerables

cargas que pesan sobre las empresas (impuestos, gastos de transporte, etc.); las disparidades de las fuentes de financiación de la seguridad social, su verdadero impacto y también las estrategias de las empresas; las posiciones adoptadas por las organizaciones sindicales, y el grado de intervención de los poderes públicos en el «mercado».

En conclusión, puede afirmarse que tal como ha ocurrido en la Unión Europea, que es el proceso de integración con mayor experiencia y el que ha realizado todos los intentos posibles para abordar este tema, es muy difícil avanzar y se requiere establecer un proceso permanente de investigación y estudios que permitan impulsar todas las acciones que se detecten como positivas para la convergencia, tratando de minimizar las que puedan incidir negativamente en la libre competencia en el marco comunitario.

b) La coordinación de las legislaciones de seguridad social para fines específicos de protección de los trabajadores migrantes

Las dificultades que presenta este proceso de coordinación no parecen ser tan complejas como las de la armonización. Para mantener la cobertura en caso de estos desplazamientos se requiere la coordinación de las legislaciones de seguridad social, que se logra mediante convenios de coordinación (bilaterales o multilaterales) que no implican cambios en la legislación de cada sistema nacional. La coordinación de las legislaciones de seguridad social es una preocupación antigua que surgió como consecuencia de las importantes corrientes migratorias en Europa desde principios de siglo, y las soluciones tienen estrecha relación con la acción normativa de la OIT, prácticamente desde su creación (1919)[2].

Por regla general, los acuerdos o convenios bilaterales o multilaterales sobre seguridad social procuran lograr la vigencia de los siguientes cuatro principios básicos:

i) el principio de igualdad de trato entre nacionales y no nacionales en materia de seguridad social;

ii) la necesidad de determinar formalmente la legislación aplicable de seguridad social;

iii) la conservación de derechos adquiridos o en curso de adquisición; y

iv) la posibilidad de efectuar el pago de prestaciones en un territorio extranjero.

i) Igualdad de trato. Consiste en la regulación legal de que los trabajadores migrantes estén incluidos en el campo de aplicación de las legislaciones de seguridad social y reciban prestaciones en iguales condiciones que los trabajadores nacionales del país de inmigración. El avance logrado en esta materia es muy importante y, gracias a los convenios bilaterales o multilaterales firmados por los países, se ha logrado extender este principio en forma considerable y no sólo aplicarlo a los trabajadores migrantes sino también a los refugiados[3].

ii) Determinación de la legislación aplicable. Se trata de la garantía de que los asegurados tengan previamente determinada la legislación que les será aplicable, tanto en el caso de trabajadores que laboran en un país que no es el suyo como en los casos especiales de trabajadores destacados temporariamente en otro país, los que viajan en diferentes territorios en tareas de transporte u otras, y también la gente de mar.

Estas disposiciones permiten clarificar y garantizar que se aplicará una sola legislación, con lo que se evitan conflictos o divergencias jurídicas que pudieran surgir entre las legislaciones de los países.

En general, la legislación aplicable es la correspondiente al país en cuyo territorio se realizan las actividades, pero se necesita además encontrar soluciones para ciertos casos especiales como el de los trabajadores que viajan o el caso muy especial de la gente de mar. En este caso especialísimo se toma como base ya sea la sede de la empresa, el lugar de residencia de los interesados, el país del pabellón o el de matriculación de los buques.

Sea cual fuere la característica del trabajo, el objetivo es muy concreto: garantizar la protección de los trabajadores migrantes y establecer que sólo una determinada legislación rige los derechos y las obligaciones de cada trabajador.

iii) Conservación de los derechos adquiridos o en curso de adquisición. El criterio de asignar derechos a los ciudadanos por el hecho de residir efectivamente en un país, es decir, sobre la base de la «territorialidad», ha sido desplazado por la moderna seguridad social en un derecho «personal» que tiene fundamento en diversas causas, con conceptos básicos de dichas legislaciones, con la base de la organización financiera y el derecho a las prestaciones.

Este tema tiene diferentes connotaciones en cada rama de prestaciones y también si se trata

del trabajador o de su familia, en cuyo caso muchas veces es más importante solucionar los problemas de «territorialidad».

El método de totalización tiene que permitir que al trabajador le sean computados todos los servicios prestados, en especial en materia de jubilaciones y pensiones y, en ocasiones, también sirve para dividir la carga financiera de los diferentes regímenes que intervienen en el reconocimiento de derechos.

iv) Pago de las prestaciones en el extranjero. Consiste en suprimir cualquier condición de territorialidad impuesta por las legislaciones de seguridad social, e interesa no sólo al trabajador sino también a su familia cuando residen ocasionalmente en un país diferente del país en que perciben las prestaciones.

La importancia de este principio adquirió vigencia en materia de pensiones pero últimamente también en otras ramas de la seguridad.

Los métodos que se utilizan para los pagos son diferentes, pero últimamente se han visto aparecer mayores facilidades debido a los cambios ocurridos en el manejo internacional de los flujos financieros. No sólo se debe tener en cuenta esta operatoria, sino también los procedimientos de control administrativo y – en algunos casos – médico que deben realizar de los beneficiarios.

La acción y las normas de la OIT: un tratamiento económico igualitario a todos los trabajadores

La protección de los trabajadores empleados en un país que no sea el de origen ha jugado un papel importante en las actividades de la OIT. El preámbulo de la Constitución menciona la defensa de los intereses de los trabajadores migrantes entre los objetivos prioritarios de la OIT. El artículo 427 del Tratado de Versalles, que enunciaba los principios generales incluidos en el texto inicial de la Constitución, agregaba que: «las normas dictadas en cada país en cuanto a las condiciones de trabajo deben asegurar un tratamiento económico igualitario a todos los trabajadores que residan legalmente en el país».

Esta preocupación profunda de la OIT sobre los trabajadores migrantes se traduce en forma notoria en la adopción de convenios y recomendaciones al respecto y en el fomento y patrocinio de debates e intercambios de experiencias[4].

Una mayor libertad en la circulación de la mano de obra

El proceso de cambio y actualización de las normas relativas a la seguridad social de los trabajadores migrantes ha sido estimulado por varios factores. Aparte de la evolución doctrinaria, se perciben cambios en la dirección y tamaño de las corrientes migratorias y se asiste a la constitución de comunidades económicas de países en determinadas regiones, comunidades que proclaman dentro de sus propios objetivos una mayor libertad en la circulación de la mano de obra dentro de las áreas comunitarias.

Una red dinámica de disposiciones

Los instrumentos multilaterales de este tipo que se han adoptado en Europa y también en otras regiones o subregiones, incluyendo América Latina y Africa, contienen disposiciones inspiradas en gran medida en las normas internacionales de la OIT y vienen a superponerse o a acompañar los numerosos acuerdos y convenios bilaterales suscritos entre países exportadores y países importadores de mano de obra. El resultado global es una red de disposiciones de coordinación de legislaciones de seguridad social de carácter muy dinámico que se amplía y se extiende cada año más.

El Convenio sobre la igualdad de trato de nacionales y extranjeros en materia de seguridad, 1962 (núm. 118), satisface las exigencias de los Estados en esta materia, pero el nuevo modelo normativo parece haber llegado a su plena expresión sólo en el año 1982, al adoptarse en la Conferencia Internacional del Trabajo el nuevo Convenio sobre la conservación de derechos en materia de seguridad social (núm. 157). Dicho convenio no contiene normas específicas destinadas a hacer observar la igualdad de trato, por cuanto el principio fue enunciado y traducido en normas internacionales por el Convenio núm. 118. Se concentra, en cambio, en las normas relativas a la conservación de los derechos adquiridos o en curso de adquisición, y a la provisión de las prestaciones en el extranjero.

Este nuevo instrumento se aplica a las nueve ramas de la seguridad social ya aceptadas en el Convenio sobre la seguridad social (normas mínimas), 1952, núm. 102, y el campo de aplicación personal no tiene limitaciones, siguiendo el criterio que debe protegerse a todos los migrantes que se trasladan de un país a otro.

El sistema de conservación de los derechos propuestos por el nuevo Convenio contiene normas relativas al mantenimiento del derecho a las prestaciones, incluyendo disposiciones que deberán contener los convenios bilaterales o multilaterales, entre ellas:

- respecto de las ramas de la seguridad a las cuales serán aplicables. En este sentido es amplio y considera todas las ramas reconocidas en los convenios de la OIT, con el agregado de las prestaciones y readaptación comprendidas en ellas;
- la categoría de personas comprendidas, entre las que se menciona, además de los asalariados, a los trabajadores fronterizos y de temporada, sus familias, y a los refugiados o apátridas.
- los convenios deberán prever las modalidades de reembolso de las prestaciones y las reglas para evitar la acumulación indebida de prestaciones.

El Convenio núm. 157 fue completado en el año 1983 con la adopción de la Recomendación complementaria sobre el establecimiento de un sistema internacional para la conservación de los derechos en materia de seguridad social (núm.167), que tiene por objeto detallar los modelos de disposiciones técnicas de aplicación y que comprende un anexo con disposiciones tipo para la conclusión de instrumentos bilaterales o multilaterales de seguridad social y otro anexo con un acuerdo modelo para la coordinación de instrumentos bilaterales o multilaterales de seguridad social[5].

La OIT ha colaborado con los Estados Miembros en la preparación o perfeccionamiento de los convenios cuyo objetivo es lograr la coordinación de los programas de seguridad social. Esta cooperación se ha desarrollado frecuentemente bajo la forma de apoyo a organismos regionales o subregionales como la Comisión Central para la Navegación en el Rhin, el Consejo de Europa, las Comunidades Europeas, la Organización de los Estados Centroamericanos, el Mercosur, la Organización Común Africana y Mauritania, el Acuerdo de Cartagena, la Comunidad Económica de los Países de los Grandes Lagos, la Comunidad Económica del Africa Occidental y la Unión Aduanera del Africa Central. Asimismo, se realizan permanentemente actividades de investigación sobre el tema.

Además, en el caso del Mercosur ha sido muy importante la participación de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS), cuyo Convenio Iberoamericano de Seguridad Social ha constituido un importante antecedente. Este Convenio, de carácter multilateral, que fue suscrito por las instituciones miembros de la Organización en Quito (Ecuador) en enero de 1978, ha sido ratificado por la mayoría de los países y se hace operativo a través de acuerdos administrativos que atienden las características de los regímenes de cada país.

La seguridad social de los trabajadores migrantes en el Mercosur

Las migraciones

La migración para obtener empleo es un fenómeno bien conocido en América Latina, continente que tiene una larga experiencia en flujos masivos de migraciones provenientes de Europa. Actualmente estos flujos son reducidos y la migración internacional se produce entre países vecinos. Una buena parte proviene de regiones fronterizas o próximas a las fronteras entre los países que envían y los que reciben a los migrantes. Afortunadamente también se han visto reducidas las migraciones por razones políticas que se observaron en épocas recientes.

La recesión económica mundial redujo considerablemente las migraciones en América del Sur como también las diferencias económicas y monetarias entre los países, pero siempre las migraciones se mantienen y son significativas. En el futuro próximo pueden esperarse incrementos como consecuencia de las políticas de apertura económica y de los procesos de integración reactivados o instrumentados recientemente.

Los avances en el Mercosur

La armonización y la coordinación de los regímenes de seguridad social se constituyó en la primera preocupación del Subgrupo núm. 11, ya que al comenzar sus actividades tuvo como mandato iniciar los estudios comparativos[6] y detectar las asimetrías que pudieran originarse en la materia. El avance de las discusiones en sucesivas reuniones permitió otorgar prioridad al tema de la coordinación, y se iniciaron los trabajos para la preparación del Convenio Multilateral que permitirá lograr estos objetivos. Reuniones técnicas convocadas con el apoyo de la OISS y sucesivos tratamientos en las reuniones de los subgrupos competentes permitieron contar con un anteproyecto.

La reunión del Subgrupo núm. 10, de mayo de 1996 en Buenos Aires, antes de poner en consideración el anteproyecto, solicitó su análisis por un Equipo Técnico Tripartito y tomó nota del impulso solicitado por la primera reunión de ministros de trabajo realizada en Punta del Este (Uruguay).

Desacuerdo sobre las cláusulas relativas a las pensiones de invalidez

El mencionado Equipo Técnico se reunió en Gramado (Brasil) en agosto de 1996, aprobó modificaciones al texto del anteproyecto y decidió poner los resultados a consideración del Subgrupo núm. 10 en la reunión de Brasilia de septiembre del mismo año. En dicha reunión, se presentó el proyecto de acuerdo sin la posibilidad de ser aprobado, por cuanto se mantuvo la observación de la delegación de Paraguay a cláusulas sobre pensiones de invalidez, aunque en la agenda de trabajo se mantuvo como actividad prioritaria la aprobación del convenio.

En la 5.ª Reunión del Grupo de Trabajo núm. 10, realizada en Montevideo, en agosto de 1997, se resolvió encomendar al Grupo Mercado Común, y por su intermedio al Consejo Mercado Común, de carácter multilateral, la aprobación del Acuerdo Multilateral de Seguridad Social y su Reglamento Administrativo en la próxima reunión, acordándose también que, una vez aprobados, el subgrupo «implementará la metodología para el seguimiento del Convenio y su aplicación»[7].

Tareas pendientes en el Mercosur

La libre circulación dentro del territorio de los países firmantes del Tratado de Asunción implica llegar a soluciones en todos los temas que se relacionan con el mundo del trabajo y aun con otros que se refieren a la familia del trabajador, dentro de los cuales la protección social forma parte fundamental. Este derecho a la protección social tendrá que concretarse en un proceso que deberá tener un claro paralelismo con la evolución que tenga en cada país para sus propios ciudadanos. En otros términos, la evolución del proceso de integración tiene que permitir que se desarrollen progresos en los países en materia de condiciones de vida y de trabajo. Si se trata de asegurar la igualdad de trato entre nacionales y extranjeros, mal puede asegurarse a los extranjeros lo que no existe para los nacionales.

Metas claras y apegadas a objetivos comunes

Por ello, es fundamental que, dentro de la idea de una armonización para la búsqueda de la convergencia, y en lo que se refiere a la cobertura de las contingencias sociales, se fijen metas claras, accesibles y apegadas a objetivos comunes. Las discusiones para la ratificación de los Convenios de la OIT que se impulsan hacen pensar que se podrían adoptar las metas de dichos instrumentos internacionales como también que podrían fijarse objetivos especialmente estructurados en la Carta Social o de Derechos Fundamentales que se discute.

Objetivos modestos y un sistema de seguimiento

El proceso de armonización, en síntesis, puede entenderse como las acciones que permitan aproximar al máximo los regímenes de protección social. Hay que reconocer las dificultades que el mismo presenta, y por lo tanto, plantearse objetivos modestos sobre el tema, tanto en sus metas como en la metodología a seguir. Asimismo, es necesario establecer un sistema de seguimiento para evaluar en el futuro no sólo las necesidades de armonización presentes y las soluciones para avanzar, sino también para conocer, en cada medida relacionada con la protección social en los países, el efecto armonizador o contrario a esta tendencia que pueda producirse al adoptarlas. En otros términos, las reformas futuras no podrán ser diseñadas solamente con la óptica nacional; será también necesario hacerlo con miras al Mercosur[8].

Seguros privados y regímenes de jubilación

Existen otros temas relacionados que es necesario enumerar, como la situación de los regímenes complementarios de pensiones que también requieren armonización y coordinación, o la diferente intervención en cada país de los seguros privados lucrativos en la protección de las contingencias sociales. El convenio multilateral contiene disposiciones relativas a los regímenes de jubilaciones y pensiones de capitalización individual y una cláusula que dispone la obligatoriedad de cumplimiento del Convenio por parte de entidades privadas que participan en estos regímenes.

Programas perfeccionados de protección

Finalmente, cabe reiterar que la libre movilidad de la mano de obra está condicionada, en este proceso, a una adecuada coordinación de los programas de protección social, que en los países del Mercosur ya tenía una base en los convenios bilaterales vigentes, pero que se perfeccionará con el convenio multilateral en proceso de ser aprobado. Los primeros cubrían normalmente las prestaciones económicas de los sistemas de pensiones; este último ya plantea ampliarse y perfeccionarse para abarcar a las demás ramas de prestaciones, como es el caso de la cobertura de la salud para los trabajadores trasladados temporalmente que ya están incluidos en el convenio. El convenio mencionado determina la legislación que será aplicable, consagra la totalidad de los períodos cotizados a efectos de obtener derecho a prestaciones económicas y estipula los procedimientos necesarios para la operación que, juntamente con el Acuerdo Administrativo para su aplicación, permitan instrumentarlo en cuanto sea aprobado.

La complejidad requiere un trabajo permanente

Se ha utilizado en el instrumento multilateral un enfoque flexible necesario para, en la medida de lo posible, poder cubrir aquellos grupos de población hoy sin cobertura aún en sus propios países, a medida que puedan extenderse los programas hasta llegar a su universalización. La complejidad e importancia de estos procesos, a la que se suma la que se origina al trabajar con los casos concretos que se presentan, obliga a reconocer que se requiere un permanente trabajo en ambos aspectos, armonización y coordinación de la seguridad social, parte fundamental de la dimensión social del Mercosur.

Notas

[1] El Tratado de Roma en los artículos núms. 117 y 118 anuncia la esencia de la política social comunitaria de la Unión Europea.

[2] Un panorama histórico, ampliamente documentado, sobre el origen y desarrollo del derecho internacional en este campo figura en OIT (1977). Puede consultarse también OIT (1981).

[3] La OIT ha publicado la lista de convenios firmados entre los países en publicaciones de 1974, 1984 y recientemente en OIT (1992b).

[4] Puede consultarse OIT / CIDSEP(1992).

[5] Para mayor información sobre este tema puede consultarse OIT-CIDSEP (1993); Elkin (1994); OIT-RELASUR (1994) y OIT (1996). Existieron además aportes a nivel nacional e internacional muy variados, como reuniones, seminarios y estudios, entre los que pueden consultarse: CARI (Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales) y Fundación Konrad Adenauer (1993); Ackerman (1995), y Ministério da Previdencia e Assistencia Social (MPAS) y Comissao Economica para a America Latina e o Caribe (CEPAL), 1996.

[6] La OIT apoyó este proceso tomando a su cargo la preparación de diferentes versiones del análisis comparativo «Seguridad social en el Mercosur», última versión: mayo de 1994.

[7] Mercosur / GMC / SGT-10 / Acta núm. 2 / 97.

[8] Esta sugerencia ya fue realizada en el trabajo, base del presente, «La seguridad social en el Mercosur» en 1994 y no se tienen evidencias de que en las reformas posteriores se haya podido considerar la incidencia de las mismas en el proceso de armonización.

Bibliografía

ACKERMAN, M.: «Integración regional, seguridad social y libre circulación de trabajadores», *Relaciones Laborales y Seguridad Social*, año I, núm. 5, Buenos Aires, Ediciones Interoceánicas S.A., julio,1995.

CONSEJO ARGENTINO PARA LAS RELACIONES INTERNACIONALES (CARI)-Fundación Konrad Adenauer: seminario *Las migraciones laborales en el Mercosur,* Buenos Aires, CARI-OIM, 1993.

ELKIN, N.: «Las normas internacionales del trabajo y la integración regional económica», *Integración latinoamericana*, separata núm. 205, Buenos Aires, INTAL, noviembre, 1994.

MINISTÉRIO DA PREVIDENCIA E ASSISTENCIA SOCIAL (MPAS)-CEPAL: Seminario Internacional *A Seguridade social e os processos de integraçao regional*, Brasilia, Convenio MPAS / CEPAL,1996.

OIT-CIDSEP: *Rol de las normas internacionales del trabajo en los procesos de integración económica (Mercosur)*, Asunción, OIT-CIDSEP, 1993.

OIT-RELASUR : *¿Una carta social del Mercosur?* Trabajos de la Jornada Técnica sobre la Carta de Derechos Fundamentales en Materia Laboral del Mercosur, Montevideo, OIT-RELASUR, 1994.

OIT: *Social security for migrant workers*, Ginebra, OIT, 1977.

—. *Conservación de los derechos de los trabajadores migrantes en materia de seguridad social*, revisión del Convenio núm. 48, Informe VII, Conferencia Internacional del Trabajo, 67.ª reunión, Informe IV a la 68.ª reunión, 1982, Ginebra, OIT, 1981.

—. *Répertoire des instruments internationaux de securité sociale*, Ginebra, OIT, 1992b.

—. *Social Security for migrant workers*, Interdepartamental project on migrant workers, Ginebra, OIT, 1996.

TAMBURI, G.: «Los sistemas de pensiones en Europa de los 90», *Los sistemas de seguridad social y las nuevas realidades sociales*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Colección Seguridad Social, Madrid, 1992.

VAN RAEPANBUSCH, S.: *La seguridad social de los trabajadores migrantes en el derecho europeo*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Colección Seguridad Social, Madrid, 1992.

Mercosur: desempeño económico y perspectivas

Beethoven Herrera Valencia
Consultor
OIT

Después de varios años en los que Brasil y Argentina firmaron acuerdos con el fin de avanzar en la integración de ambas economías, se firmó en julio de 1990 el Acta de Buenos Aires, la cual estableció las bases para la formación de un mercado común. La formalización del mismo se dio en marzo de 1991 con la firma del Tratado de Asunción, donde se establece la creación de un Mercado Común entre Brasil y Argentina, y en el que se incorporaron también Paraguay y Uruguay, denominado Mercado Común del Sur (Mercosur) que debía estar conformado el 31 de diciembre de 1994. El Acuerdo de integración tiene todos los alcances que implican la formación de un mercado común, los cuales se enumeran en el primer artículo del Tratado. Sin embargo, a partir de 1995 el Mercosur funciona como una Unión Aduanera Imperfecta que convergerá en forma paulatina hacia un mercado común en el año 2000.

El acta constitutiva del Mercosur fue convalidada por el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), siendo sus objetivos plenamente compatibles con las normativas de dicha organización: «la ampliación de las actuales dimensiones de sus mercados nacionales, […] para acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social, […] teniendo en cuenta la evolución de los acontecimientos internacionales, en especial la consolidación de grandes espacios económicos y la importancia de lograr una adecuada inserción internacional para sus países; […]»[1].

Los tropiezos del proceso: ¿escollos superables?

Si se tratase de dilucidar el futuro del Mercosur con fundamento en las recurrentes noticias de prensa acerca de desencuentros entre los dos principales socios, se podría concluir que es un proceso con riesgos de paralizarse. Pero cuando se ahonda en la decisión estratégica de todos sus miembros se descubre que han decidido mantener el proceso, aun por encima de las obvias dificultades que atraviesa.

Entredicho zanjado después de largas discusiones

En efecto, en 1992 Argentina aplicó la tasa estadística a todas las importaciones y Brasil amenazó con represalias comerciales, pero finalmente aceptó dicha medida. En junio de 1994 el Gobierno brasileño protestó porque el Presidente Menem dijo que los obreros brasileños ganaban menos de la mitad que los argentinos. En junio de 1995 el Gobierno de Brasil impuso cupos a la importación de autos: en el segundo semestre sólo podría entrar en el país la mitad de lo vendido en el primer semestre, no eximiendo de dicha medida ni al Mercosur ni a la Argentina. Tras largas negociaciones, se logró zanjar el entredicho.

Fuentes de conflicto

A finales de 1996 la Argentina se quejó de los amplios subsidios que aplica el Brasil para atraer inversiones extranjeras, pero este último país respondió que dichos estímulos son otorgados por las provincias y no por el Gobierno central. En abril de 1997, ante las dificultades con su balanza comercial, Brasil aplicó un recorte al financiamiento de sus importaciones obligando a pagarlas al contado o a diferir su financiamiento a más de un año, lo que aumenta su costo. Con ocasión de dicha medida, el entonces Embajador argentino expresó vehementemente su desacuerdo al presidente del Banco Central brasileño. Brasil aceptó después atenuar dichas restricciones para sus socios del Mercosur, pero dicha excepción termina el 1.º de noviembre de 1997 y hay nerviosismo acerca de la irritación que podría producirse en el proceso si éstas no se prorrogan.

Posición del Ejecutivo argentino

El último incidente se ha derivado de la promulgación por el Congreso argentino de una ley que limita el ingreso del azúcar brasileño, argumentando que dicho producto

cuenta con los antiguos subsidios adoptados para estimular la producción de alcohol como combustible para vehículos. En respuesta Brasil amenazó con aplicar similar limitación al ingreso de trigo argentino y se quejó de la poca voluntad del Ejecutivo argentino para bloquear dicha ley, disponiendo como dispone de mayoría en el Congreso. El Presidente Menem se negó a promulgar la ley y prometió tramitar una nueva ley que derogue la anterior, lo cual no ocurrirá hasta que culmine el proceso electoral del mes de octubre. Por ahora la Procuraduría argentina ha declarado que el Tratado de Asunción, constitutivo del Mercosur, rige sobre las leyes nacionales.

Ley de maquilas en Paraguay

Aunque las diferencias entre Brasil y Argentina concentran el mayor nivel de preocupaciones por el peso relativo de esos dos países en el total de los intercambios del Mercosur, no faltan factores preocupantes procedentes de algún otro miembro. Paraguay ha promulgado una Ley de Maquilas. Aunque dicha ley está sin reglamentar, y pese a la promesa del Gobierno paraguayo de hacer una excepción con sus socios del Mercosur entre los destinatarios de dichas maquilas, sus vecinos han manifestado que si ello no ocurría podría significar el retiro de Paraguay del Mercosur, lo cual por otra parte se considera irrelevante. Para agregar factores de incomodidad, habría que añadir que uno de los candidatos presidenciales ha centrado su campaña en los supuestos daños que el Mercosur causa a su país.

A las diferencias estrictamente económicas se han sumado problemas de orden político en razón de la aspiración brasileña, reiterada explícitamente, de ocupar la nueva silla de Miembro permanente que se otorgará a América Latina en el Consejo de Seguridad de la ONU, lo cual ha merecido el reparo argentino, que considera que dicha representación debe ser concertada por los miembros de la región y eventualmente ser rotada entre los países. Por otra parte, la oferta estadounidense de vincular a la Argentina como miembro observador de la OTAN ha generado molestia no sólo en Chile, su antagonista del pasado en la región, sino que ha generado en algunos de sus socios la sospecha de que el Gobierno argentino se presta a un juego de estímulos por parte de los Estados Unidos que estaría tratando de romper la unidad hasta ahora sólida con la que el Mercosur se ha presentado a las discusiones sobre la iniciación de las negociaciones sobre un Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA), lo cual se sintió con particular intensidad en la Cumbre de Ministros de Comercio Exterior realizada en mayo de 1997 en Belo Horizonte (Brasil).

El desempeño de los actores

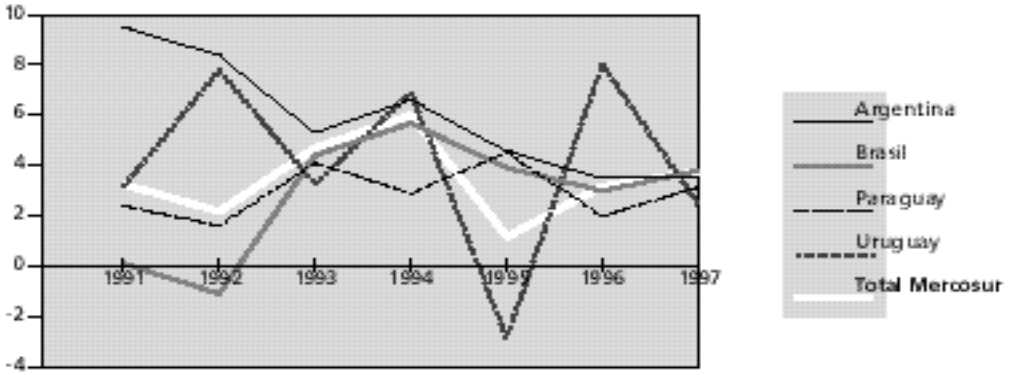
Durante 1996 el comportamiento macroeconómico de los países del Mercosur se caracterizó por una parte por un mejoramiento en su desempeño desde el punto de vista del crecimiento y la inflación, en un contexto de relativa debilidad fiscal y externa; por la otra, por una reducción de la disparidad en el comportamiento del crecimiento y de la inflación en medio de una relativa estabilización de las paridades reales. La mayor sincronía de los ciclos económicos nacionales en las dos mayores economías contrasta con lo que ocurriera entre 1991, 1992 y 1995. Ello permite prever que en el futuro inmediato los flujos de comercio estarán menos influidos por divergencias macroeconómicas de corto plazo que en el pasado; pero es imposible anticipar cuán duradera será dicha tendencia[2].

Tasas de crecimiento

Durante 1996 el producto bruto interno regional del Mercosur creció a una tasa anual estimada del 3,2 por ciento, bastante superior al 1,1 por ciento registrado en 1995, estimándose que alcanzará el 3,7 por ciento en 1997. Ello se explica por la recuperación de la actividad económica en Argentina (que contribuye con un tercio del producto regional) y en Uruguay después de la profunda recesión que ambas economías experimentaron en 1995. Por su parte, la actividad económica del Brasil (que aporta alrededor de dos tercios del PIB regional) y de Paraguay registró una ligera desaceleración pero mantuvo tasas positivas de crecimiento para todo el año.

El aumento en el ritmo de la actividad económica en la región se acompañó de una reducción de la inflación, la cual para fines de año alcanzaba un ritmo anual estimado del 7,6 por ciento. La reducción de la inflación por debajo de la tasa internacional en un contexto de tipos de cambio fijo permitió una leve mejora en el tipo de cambio real de la tasa de Argentina. Una política cambiaria más flexible, por su parte, permitió desacelerar la apreciación real de la moneda doméstica en Brasil y Paraguay, y estabilizar el tipo de cambio real en Uruguay.

Gráfico A. Tasa de crecimiento del PIB

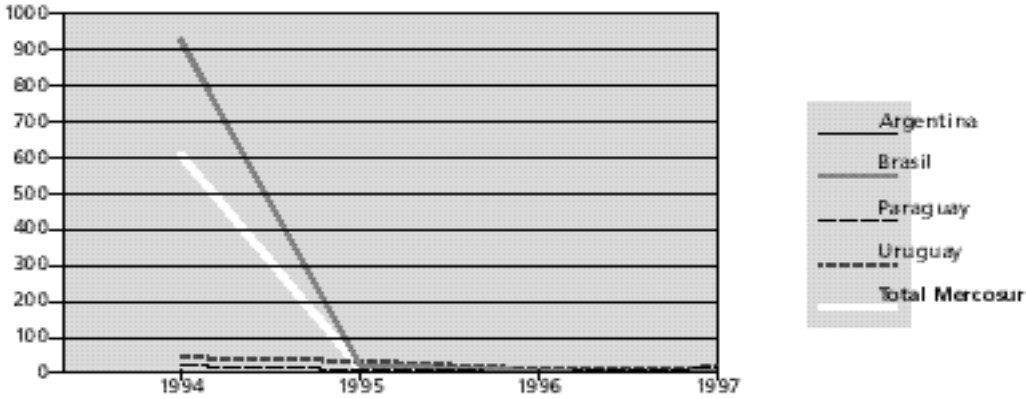


Cuadro 1. Mercosur: indicadores de desempeño macroeconómico

Tasa de crecimiento anual (%) PIB real	Participación 1991	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Argentina	32,04 %	9,5	8,4	5,3	6,7	-4,6	3,5	3,5
Brasil	65,23 %	0,1	-1,1	4,4	5,7	3,9	3,0	3,8
Paraguay	1,05 %	2,4	1,6	4,1	2,9	4,5	2,0	3,1
Uruguay	1,69 %	3,2	7,8	3,3	6,9	-2,8	5,0	2,5
Total Mercosur	100,00 %	3,2	2,1	4,7	6,0	1,1	3,2	3,7

Fuente: CEPAL.

Gráfico B. Tasa de inflación



Cuadro 2. Mercosur: indicadores de desempeño macroeconómico

Tasa de crecimiento anual (%) Inflación IPC	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Argentina	84,0	17,5	7,4	3,9	1,6	0,4[a]	1,7
Brasil	475,8	1149,1	2489,1	929,3	22,0	10,6[a]	10,0
Paraguay	11,8	17,8	20,4	18,3	10,5	8,8[a]	15,0
Uruguay	81,3	59,0	52,9	44,1	35,4	25,5[a]	18,0
Total Mercosur	338,8	756,3	1627,0	608,3	15,6	7,6[a]	7,5

Notas: [a] noviembre 1996/1997
Fuente: CEPAL.

Cuadro 3. Mercosur: indicadores de desempeño macroeconómico

Balance en cuenta corriente	Millones de dólares						
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Argentina	-809	-5403	-7047	-9363	-2390	-4200	-6000
Brasil	-1450	6089	19	-1153	-18136	-20300	-26500
Paraguay	-327	-626	-526	-754	-1060	-540	-545
Uruguay	42	-9	-244	-439	-359	-535	-343
Total Mercosur	-2544	51	-7798	-11709	-21945	-25575	-33388

La aceleración del crecimiento real se acompañó de un aumento del desequilibrio de las cuentas externas de la región, influido por la evolución de las dos mayores economías. En 1996, el déficit comercial de Brasil, de 4.000 millones de dólares de los Estados Unidos, fue mayor que el del año anterior, y su saldo negativo en cuenta corriente superior a los 21.000 millones de dólares, que equivalen a más del 3 por ciento del PIB. Argentina por su parte presentó en 1996 un déficit en cuenta corriente de 4.200 millones de dólares al tiempo que el saldo de la cuenta corriente de Uruguay también empeoró durante 1996, con serios problemas de competitividad. Sólo Paraguay presentó una leve mejoría.

Durante 1996 el desempeño macroeconómico general se caracterizó no sólo por la aceleración del crecimiento y una caída en la tasa de inflación, sino también por una reducción de las divergencias en el desempeño económico de los Estados Miembros. Dicha reducción de la divergencia se registró en el ritmo de expansión de la producción y de los precios como se observa en los gráficos A, B y C. De hecho, por primera vez desde la firma del Tratado de Asunción las dos economías mayores de Mercosur parecen haber ingresado en un período de sincronía en sus ciclos económicos nacionales.

Un patrón dual

Si se observa la composición de las importaciones y exportaciones de los principales países del Mercosur, resulta claro que hay una diversificación significativa, aunque hay actores que al analizar el patrón de especialización desde el lado argentino sostienen que se está presentando un patrón dual que se ubica en el sector primario, las manufacturas de origen agropecuario y el sector energético argentinos, con claras ventajas comparativas, mientras que las manufacturas de origen industrial presentarían un alto nivel de desventajas comparativas. Para los bienes primarios en cambio, el grueso de las ventajas se concentra en los cereales y oleaginosas. En los productos de origen agrícola se destacan los alimentos para animales y los aceites y grasas. En el caso de las manufacturas argentinas de origen industrial, la fuerte desventaja se concentra en maquinaria y aparatos, industria química y material de transporte. Bekerman y Sirlin sostienen que para el caso argentino los sectores con baja intensidad laboral presentan una clara ventaja comparativa, mientras que los sectores de intensidad laboral alta y media muestran claras desventajas[3].

El debate teórico: ¿desviación o creación de comercio?

Frente a los balances optimistas que ven en el Mercosur un proceso exitoso, han comenzado a elevarse voces críticas que provienen de expertos de entidades multilaterales que sostienen que el Mercosur ha logrado crear un mundo artificial de crecimiento económico en donde las industrias ineficientes prosperan protegidas tras un muro de barreras comerciales. En la lógica de estos análisis, los acuerdos regionales de integración dificultan la tarea de llegar al libre comercio mundial.

Posición del Banco Mundial

El jefe de economistas del Banco Mundial, Alexander Yeats, sostiene que el Mercosur genera una gran cantidad de comercio e inversiones, pero que lo hace en los lugares equivocados. El comercio entre los países miembros creció pasando de 4.200 millones de dólares en 1990 a 12.300 millones en 1994. Las categorías de más rápido crecimiento fueron los automotores, autobuses, maquinaria agrícola y otros bienes de capital, que se producen, a juicio de Yeats, de manera relativamente ineficiente en los Estados Miembros. Estos, aislados de la competencia externa, invierten en fábricas que

manufacturan productos demasiado costosos para venderse en mercados fuera del grupo y podrían verse imposibilitados de competir a nivel mundial una vez que desaparezcan las barreras comerciales externas si no se invierte en empresas más eficientes. El estudio concluye que los productos más dinámicos del comercio interno de los países del Mercosur son por lo general los bienes de capital que los países no han podido exportar de manera competitiva a otros mercados. El impacto parecería ser adverso a terceros países[4].

Aunque el Banco Mundial sostiene que apoya al Mercosur y que el referido estudio es sólo un ejercicio iconoclasta, las tesis centrales del mismo coinciden con la creencia generalizada en el Banco en el sentido de que el libre comercio general produce mayor riqueza que los pactos comerciales regionales y que, aunque es fácil entusiasmarse con los mismos y pueden generar beneficios significativos, también pueden generar grandes peligros[5]. En todo caso se rumorea la posibilidad de que Estados Unidos presente una queja en la OMC sobre los aranceles de Argentina y Brasil a los automóviles. Los pactos regionales podrían dar argumentos a las empresas y a los trabajadores para mantener protegidos los mercados, y los esfuerzos que se realizan por liberalizar el comercio en todo el mundo podrían verse minados si demasiada gente se hace rica a costa de desviar el comercio. Jagdish Bhagwati, economista de la Universidad de Columbia, recuerda que tras el colapso del peso en 1994, el Tratado de Libre Comercio entre Canadá, los Estados Unidos y México (TLC) le impedía a México imponer aranceles a la importación de productos de Canadá y Estados Unidos. Por ello el Gobierno mexicano que estaba bajo una enorme presión por parte por las compañías amenazadas, elevó los aranceles que cobraba por la importación de 502 productos procedentes de países que no eran miembros del TLC[6].

Un sistema de cuotas

Las principales críticas al Mercosur se refieren al sector automotriz, cuyo comercio dentro de la región aumento de 207 millones de dólares en 1988 a 2.100 millones en 1994. Aunque el Mercosur tiene por meta llegar a establecer aranceles comunes a los productos de terceros países, los Estados Miembros todavía mantienen tarifas separadas para muchos productos, incluidos los automóviles y camiones. Brasil, por ejemplo, impone aranceles de hasta un 70 por ciento a la importación de vehículos, pero las compañías extranjeras que cuentan con operaciones locales de manufactura pagan sólo un 35 por ciento. Por su parte, Argentina cuenta con un sistema de cuotas para la importación de vehículos al igual que Uruguay, lo cual ofrece mayor participación a las compañías que tienen plantas locales.

Las barreras arancelarias influyen en las decisiones de inversión

Las automotrices extranjeras han realizado grandes inversiones en los países del Mercosur, particularmente en el enorme mercado brasileño. La General Motors tiene planes para invertir hasta 1999 un máximo de 3.000 millones de dólares, al paso que la Ford Motors Co. piensa invertir 2.500 millones en el mismo período. Las dos empresas insisten en que fabricarían vehículos en Brasil aunque el mercado se abriera completamente a la importación de vehículos terminados, pero ambas reconocen que las barreras arancelarias del Mercosur influyen en sus decisiones de inversión. La General Motors, por ejemplo, estudia construir una planta de componentes automotrices en Uruguay, pues ello le permitiría importar más vehículos terminados al país.

Para discutir si se está produciendo más desviación que incremento del comercio, como sostienen los críticos del Mercosur, se puede examinar la procedencia de las importaciones. Como se observa en el gráfico C, los cambios relativos en el origen de las importaciones – antes y después del establecimiento del Mercosur – han sido pequeños en magnitud y más frecuentemente en la dirección opuesta a lo que constituiría una desviación de comercio.

No existe correlación entre la variación de las importaciones y el nivel de preferencia por productos. Además, mientras las importaciones dentro del Mercosur se incrementaron, pasando de un 15 por ciento a un 19 por ciento en el total de importaciones entre 1990 y 1995, este mismo período también mostró un incremento anual de más del 22 por ciento en las importaciones totales del grupo. La conclusión obvia es entonces que el incremento del comercio intrarregional no ocurrió a expensas de las economías industrializadas de la Unión Europea, del TLC, del Japón y de las naciones recientemente industrializadas de Asia. Mientras tales regiones incrementaron su participación en el total de importaciones de Mercosur, en ese mismo período «el resto del mundo» y la Comunidad Andina vieron disminuir su participación del 28 por ciento al 15 por ciento.

Cabe destacar además que el valor de las importaciones totales del Mercosur en 1995 fue de casi tres veces el nivel registrado cinco años antes. Como se puede observar en el gráfico D, las importaciones provenientes de todas las regiones se incrementaron de modo tal que el incremento de las importaciones de una región de origen no significa una pérdida en términos absolutos para las otras. Hay una indudable creación de comercio que si se aplica a productos distintos al petróleo presenta un incremento del 220 por ciento durante los cinco años observados[7].

Geopolítica de la integración: escenarios alternativos

Hay un intenso debate en torno al futuro de los diversos procesos de integración, y en particular a las perspectivas de consolidación del Mercosur como mercado común independiente, o de su eventual disolución en un área continental de libre comercio. A ese respecto se destacan las siguientes tendencias:

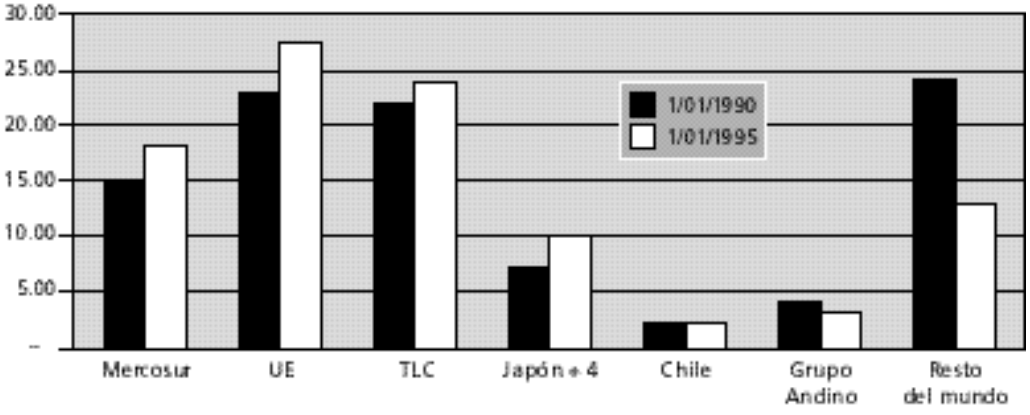
a) Las posibilidades de ingreso de países individualmente considerados al TLC condujo a que naciones como Chile y Colombia vieran como cierta y próxima dicha alternativa. Ello explica en parte la reticencia del primero a ingresar en el Mercosur, cuya acta constitutiva incluía una expresa invitación a dicho país, y a que el segundo descuidara las negociaciones con el sur, al paso que Bolivia y Venezuela, sus socios en el Grupo Andino, llegaban a acuerdos de diverso nivel con el Mercosur. Resulta claro que si la Administración Clinton no logra obtener del Parlamento de su país el acceso por «vía rápida» (*fast track*), no será viable el ingreso de ningún país, ni la negociación del Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

b) El Gobierno de los Estados Unidos ha manifestado expresamente en repetidas ocasiones su voluntad de impulsar el ALCA, y se supone que en la cumbre presidencial que ha de realizarse en Santiago de Chile en 1998 se llegará a un acuerdo a este respecto. Mercosur por su parte quisiera asegurar la consolidación de su proceso para estar en condiciones de competir mejor en el futuro. Hay quienes suponen que el ALCA resultará de la sumatoria de los bloques regionales (*Building Blocks*), al paso que otros suponen que habrá de producirse una disolución de los referidos bloques en el área continental.

c) La idea de constituir una zona suramericana de comercio se ha reforzado por los acuerdos de alcance parcial suscritos por el Mercosur con Chile y con Bolivia. Dicha idea está teniendo desarrollo a través de las negociaciones grupo a grupo entre el Mercosur y la Comunidad Andina de Naciones.

d) El acuerdo que suscribió el Mercosur con la Unión Europea expresa la voluntad de ésta de tener presencia en el proceso del Cono Sur y ha puesto de manifiesto la diversa percepción que en Europa y los Estados Unidos se tiene respecto del proceso del Mercosur. En el reciente Foro Económico Mundial de São Paulo, el Vicepresidente de la Comisión Europea, Manuel Marín, propuso que para 1999 esté firmado el acuerdo entre las dos regio-

Gráfico C. Mercosur: origen de las importaciones



nes. Al hecho de que dicha propuesta se adelanta a la fecha estipulada para la firma del ALCA se une la intención expresa de que el Mercosur «no se diluya en el ALCA» como pareció entenderse en la intervención del vocero estadounidense en el mismo evento, Thomas McLarty.

e) Hay quienes suponen que lo que terminará ocurriendo es que coexistan y se superpongan diversos procesos de integración[8].

Perspectivas y conclusiones

El proceso del Mercosur no sólo ha mostrado resultados positivos, sino que cuenta con el sólido respaldo de los principales miembros para seguir adelante, y no parece haber en el horizonte riesgos serios a su continuidad.

El débil desarrollo institucional del proceso ha hecho que el cúmulo de negociaciones con Bolivia, Chile, la Comunidad Andina de Naciones, la ALADI, el ALCA y la OMC haya tenido que hacer frente a la escasez de recursos, lo que obliga a pensar que va a ser necesario una mayor consolidación de sus instancias orgánicas.

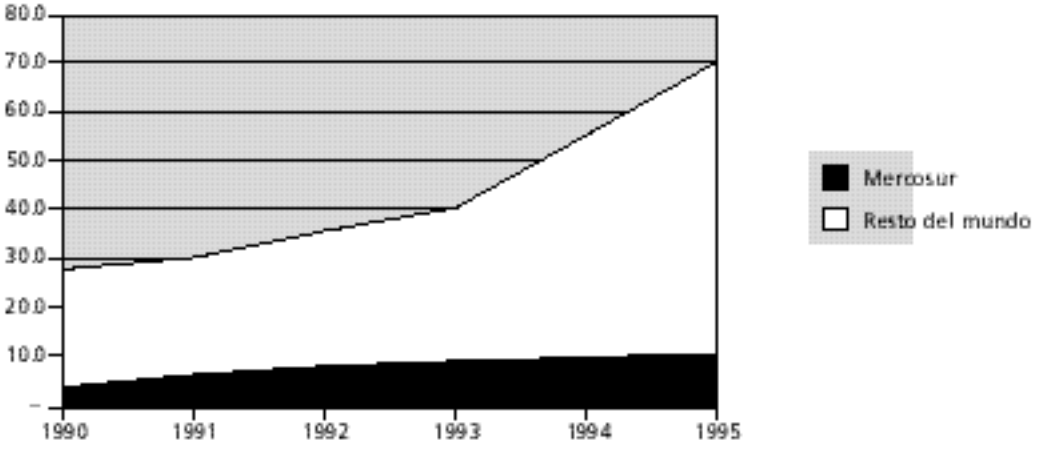
Aunque las autoridades argentinas han asegurado que no aplicarán la ley que restringe el ingreso del azúcar brasileño, y pese a que el Gobierno paraguayo promete eximir a sus socios en la reglamentación de la ley de las maquilas, queda claro que hay una inmadurez jurídica expresada en el hecho de que el órgano legislativo en algunos de los Estados Miembros promulga normas en contravía del tratado comunitario. Resulta patente la ausencia de un mecanismo de solución de controversias.

Hay autores que reclaman una mayor coordinación macroeconómica que ponga el proceso a salvo de efectos indeseados generados por la política económica de alguno de sus Miembros. Aunque el Gobierno brasileño ha prometido defender su moneda frente a cualquier amenaza especulativa, y similar profesión ha hecho el Gobierno argentino, la reciente crisis financiera de Tailandia hizo revivir los temores que causó la pasada crisis mexicana. ¿Por qué no pensar entonces en una mayor coordinación cambiaria y hacia el futuro en la moneda única?

Es frecuente encontrar autores que estiman desventajoso para Argentina la ausencia de políticas industriales activas que estimulen el desarrollo, pues estiman que la exclusiva confianza en el mercado no producirá dicho efecto. En contrapartida, se estima que Brasil hace un uso más intencional de herramientas como la exigencia a las firmas internacionales de adquirir componentes nacionales[9].

En el orden laboral, la existencia del Foro Consultivo Económico-Social ha garantizado una instancia de concertación en la que hasta ahora se han adoptado por consenso posiciones en torno a las negociaciones del ALCA y de la ALADI. El hecho de que la firma Carrefour haya trasladado trabajadores brasileños para construir un supermercado en Buenos Aires, y

Gráfico D. Mercosur: importaciones 1990-1995 (miles de millones de dólares)



Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo, *Integration and Trade in the Americas. A preliminary estimate of 1996*, Trade Periodic note, Washington, diciembre, 1996.

de que otra firma automotriz confíe a una firma brasileña la parte logística de su producción de autos iniciada en Argentina, comienza a generar inquietudes acerca del aprovechamiento que se haga en el futuro de las diferencias salariales entre Estados Miembros.

Notas

[1] Tratado de Asunción, 26 de marzo de 1991, *Código del Mercosur*, 1996, Tomo I.

[2] Banco Interamericano de Desarrollo: *Informe Mercosur*, julio-diciembre, BuenosAires, 1996.

[3] Véase Bekerman, M. y Sirlin, P.: *Efectos del proceso de apertura y de integración sobre el patrón de especialización de la economía argentina*, CENES, Buenos Aires, 1996, págs 18 y ss.

[4] Véase Yeats, A.: *Does Mercosur's Trade Perfomance Raise Concerns about the effects of regional Trade Arrangements?*, Departamento de Economía Internacional, División de Comercio Internacional, Banco Mundial, febrero, 1997, mimeografiado.

[5] Opiniones de Alan Winters, Director de la División de Comercio Internacional del Banco Mundial a *The Wall Street Journal*, Americas, en *El Tiempo*, Bogotá, 23 de octubre de 1996.

[6] *Ibíd*.

[7] Véase Banco Interamericano de Desarrollo: *Integration and Trade in the Americas. A preliminary estimate of 1996 Trade*, Periodic note, Washington, diciembre, 1996.

[8] Véase Bouzas, R.: «El Regionalismo en el Hemisferio Occidental: TLC, Mercosur y después», *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, volumen núm. 36, verano 1996.

[9] Véase Valle, H.: *Políticas industriales activas para la inserción argentina en el Mercosur*, Congreso de economía, Buenos Aires, 23 y 24 de abril de 1997, mimeografiado.

Seguridad social

Guía de educación obrera

Oficina Internacional del Trabajo Ginebra

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO GINEBRA

La inspección del trabajo

Manual de educación obrera